

Journal officiel

de l'Union européenne

C 120

Édition
de langue française

Communications et informations

51^e année

16 mai 2008

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	III <i>Actes préparatoires</i>	
	COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN	
	440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007	
2008/C 120/01	Avis du Comité économique et social européen sur — la «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» — et la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits» — et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision 3052/95/CE» COM(2007) 37 <i>final</i> — 2007/0029 (COD) — COM(2007) 53 <i>final</i> — 2007/0030 (COD) — COM(2007) 36 <i>final</i> — 2007/0028 (COD)	1
2008/C 120/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 80/181/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux unités de mesure» COM(2007) 510 <i>final</i> — 2007/0187 (COD)	14
2008/C 120/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au niveau sonore aux oreilles des conducteurs de tracteurs agricoles ou forestiers à roues» (Version codifiée) COM(2007) 588 <i>final</i> — 2007/0205 (COD)	15
2008/C 120/04	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes» COM(2007) 140 <i>final</i> — SEC(2007) 388	15

FR

Prix:
22 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2008/C 120/05	Avis du Comité économique et social européen sur «La main-d'œuvre agricole transfrontalière»	19
2008/C 120/06	Avis du Comité économique et social européen sur «La situation de l'emploi dans l'agriculture»	25
2008/C 120/07	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des conseils nationaux du développement durable»	29
2008/C 120/08	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires» COM(2007) 269 <i>final</i>	33
2008/C 120/09	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Adaptation au changement climatique en Europe: les possibilités d'action de l'Union européenne» COM(2007) 354 <i>final</i>	38
2008/C 120/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché vitivinicole et modifiant certains règlements» COM(2007) 372 <i>final</i> — 2007/0138 (CNS)	42
2008/C 120/11	Avis du Comité économique et social européen sur les «Perspectives d'avenir de l'agriculture dans les zones à handicaps naturels spécifiques (régions de montagne, insulaires et ultrapériphériques)»	47
2008/C 120/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 998/2003 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie par la prolongation de la période transitoire» COM(2007) 572 <i>final</i> — 2007/0202 COD	49
2008/C 120/13	Avis du Comité économique et social européen — sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 76/768/CEE, 88/378/CEE et 1999/13/CE du Conseil ainsi que les directives 2000/53/CE, 2002/96/CE et 2004/42/CE afin de les adapter au règlement (CE) ... relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006» — et sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 648/2004 afin de l'adapter au règlement (CE) ... relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006» COM(2007) 611 <i>final</i> — 2007/0212 (COD) — COM(2007) 613 <i>final</i> — 2007/0213 (COD)	50
2008/C 120/14	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Impact de la territorialité des législations fiscales sur les mutations industrielles»	51
2008/C 120/15	Avis du Comité économique et social européen sur l'«Impact des règles européennes en matière d'environnement sur les mutations industrielles»	57
2008/C 120/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Promouvoir la solidarité entre les générations» COM(2007) 244 <i>final</i>	66
2008/C 120/17	Avis du Comité économique et social européen sur le «Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale» COM(2007) 273 <i>final</i>	73
2008/C 120/18	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Migration et développement: opportunités et défis»	82



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2008/C 120/19	Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE-Moldavie: Quel rôle pour la société civile organisée?»	89
2008/C 120/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne: situation actuelle et perspectives futures»	96
2008/C 120/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (Version codifiée)» COM(2007) 587 <i>final</i>	100



III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

440^e SESSION PLÉNIÈRE DES 12 ET 13 DÉCEMBRE 2007

Avis du Comité économique et social européen sur

- la «**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**»
- et la «**Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits**»
- et la «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision 3052/95/CE**»

COM(2007) 37 final — 2007/0029 (COD)

COM(2007) 53 final — 2007/0030 (COD)

COM(2007) 36 final — 2007/0028 (COD)

(2008/C 120/01)

Le 14 mars 2007, le Conseil a décidé, conformément aux articles 95 et 133, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«*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*»

et la «*Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits*».

Le 2 avril 2007, le Conseil a décidé, conformément aux articles 37 et 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision 3052/95/CE*».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 novembre 2007 (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 13 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 68 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

commercialisés dans un État membre puissent l'être sans difficulté sur tout le territoire de l'UE.

1.1 Le Comité est tout à fait convaincu de l'importance d'assurer la pleine application du principe de la libre circulation des biens, sanctionné par le traité et confirmé par de nombreux arrêts de la Cour de justice, afin que les produits légalement

1.2 Selon le Comité, il est prioritaire de garantir la sécurité, la transparence et l'efficacité dans les échanges, en éliminant la duplication de contrôles et d'essais et en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs, des citoyens et des

entreprises, et d'assurer une application active et uniforme des prescriptions communautaires en matière de sécurité des produits, via la coordination et le renforcement des activités de surveillance du marché.

1.3 Le Comité souligne que la libre circulation des biens représente un moteur essentiel de la compétitivité et du développement économique et social du marché unique européen et qu'il est fondamental pour les consommateurs, les entreprises et les citoyens européens de renforcer et de moderniser les conditions de commercialisation de produits sûrs et de qualité.

1.4 Le Comité considère qu'il n'est plus possible de remettre à plus tard la modernisation et la simplification de la législation communautaire sur les marchandises, étant donné:

- les problèmes constatés dans l'application des dispositions du traité,
- l'absence d'une approche cohérente du système de surveillance du marché dans les États membres,
- les carences des organismes chargés de l'évaluation de la conformité et l'insuffisance de la protection juridique du marquage «CE»,
- la méconnaissance de leurs droits et obligations par les entreprises, les administrations et les citoyens.

1.5 Le Comité ne peut qu'approuver l'initiative d'un **paquet législatif** de la Commission en la matière, à condition que soient pleinement réalisées les mesures suivantes:

- une application efficace et homogène du principe de la reconnaissance mutuelle,
- le renforcement de la surveillance du marché,
- un système européen commun d'accréditation, conçu comme un service public d'intérêt général,
- un niveau homogène de compétence des organismes de certification accrédités,
- des critères de sélection plus rigoureux et des procédures de sélection harmonisées aux fins de l'évaluation de la conformité,
- une coopération accrue, continue et systématique, entre les autorités nationales,
- une protection juridique renforcée du marquage «CE», en évitant la confusion créée par un trop grand nombre de marquages,
- la pleine identification et définition des responsabilités de toute personne commercialisant des produits,
- un cadre réglementaire plus homogène et une plus grande cohérence entre les textes existants, ainsi que des niveaux élevés de conformité et des charges administratives réduites au minimum,
- la garantie de la traçabilité de tous les produits mis sur le marché,
- la pleine application du principe de proportionnalité des procédures et des frais de certification, notamment pour les petites entreprises et pour les produits qui ne sont pas fabriqués en série ou qui sont fabriqués en série limitée,

- la pleine implication de tous les acteurs du marché et en particulier des consommateurs,
- des dispositions prévoyant explicitement des mécanismes de recours extrajudiciaire, avec des délais et des charges réduits au minimum indispensable.

1.6 Le Comité juge prioritaire d'assurer un niveau élevé de transparence et de sécurité en ce qui concerne l'application de procédures communes en matière de reconnaissance mutuelle, grâce à:

- l'inversion de la charge de la preuve et la possibilité d'introduire un recours devant des tribunaux nationaux;
- la possibilité d'un règlement extrajudiciaire des conflits dans les Points de contact produit nationaux, y compris par l'entremise d'un site Internet;
- une réduction de la durée des procédures judiciaires et extrajudiciaires;
- la mise en place de structures techniques nationales capables et compétentes permettant de produire rapidement — le cas échéant selon des procédures d'urgence — les preuves éventuelles;
- un rôle actif des organismes de normalisation dans l'élaboration d'un guide télématique permettant de répertorier sur l'ensemble du territoire communautaire la totalité des réglementations existantes.

1.7 Le Comité approuve les principes de base des propositions, qui se fondent sur les expériences positives de la **nouvelle approche, combinée à l'approche globale**, en matière d'évaluation de la conformité, et qui devraient s'appliquer de manière généralisée à l'actuelle et future législation communautaire, en couvrant tous les aspects des produits commercialisés, notamment en matière de sécurité, de santé et de protection de l'environnement.

1.8 Le Comité insiste sur la nécessité que tous les opérateurs économiques qui interviennent dans la chaîne d'approvisionnement et de distribution, qu'ils soient des fabricants, des représentants autorisés ou des importateurs, prennent les dispositions appropriées et assument une même part de responsabilité pour ce qui est de garantir que ne soient commercialisés que des produits conformes à la législation.

1.9 Grâce à la traçabilité des produits, qui permet de faire remonter la responsabilité jusqu'aux opérateurs économiques qui mettent des biens sur le marché européen, il doit être possible d'identifier clairement ces opérateurs et ainsi d'assurer l'application effective des dispositions communautaires.

1.10 Selon le Comité, il faudrait également se pencher sur les problèmes liés à la commercialisation de produits via Internet, étant donné que le marché des ventes en ligne n'est pas encore totalement réglementé.

1.11 Le Comité considère qu'afin d'améliorer le contexte actuel de la nouvelle approche, il est indispensable d'apporter des clarifications concernant:

- les obligations imposées aux opérateurs économiques, qui doivent être justifiées, proportionnées et ne pas entraîner de surcharges bureaucratiques et administratives coûteuses;

— une surveillance plus efficace du marché et une plus grande uniformité des niveaux de compétence des organismes notifiés chargés de l'évaluation de la conformité, afin de garantir la compétence, l'impartialité et l'efficacité dans tout l'Espace économique européen et des conditions égales de concurrence entre tous les producteurs.

1.12 Le Comité reconnaît la nécessité de renforcer le statut et la signification du marquage «CE», en lui assurant une meilleure protection juridique grâce à son enregistrement comme marquage collectif, afin de permettre aux autorités publiques d'intervenir rapidement et de réprimer les abus.

1.13 Le Comité souligne le rôle fondamental joué à tous égards dans ce domaine par le processus de normalisation technique, étant donné que la nouvelle approche se fonde précisément sur le lien étroit établi entre des exigences légales essentielles et les normes techniques européennes, qu'il y a lieu de soutenir et de promouvoir.

1.14 Le système européen d'accréditation (SEA) — conçu comme un service public d'intérêt général — doit d'une part garantir l'acceptation générale des résultats des évaluations de la conformité et éviter d'inutiles répétitions d'évaluations et doit d'autre part s'appuyer sur des normes internationalement reconnues et des définitions claires.

1.15 Les dispositions du règlement concernant le SEA doivent s'appliquer à tous les organismes d'accréditation et aux services fournis par ceux-ci au sein de l'Espace économique européen, quel que soit le type d'évaluation de la conformité fourni à leurs clients.

1.16 Ces dispositions doivent garantir:

- un ensemble cohérent de définitions communes, claires et transparentes, conformes à des normes internationales, à utiliser dans toutes les directives de la nouvelle approche et dans les directives relatives à des produits spécifiques⁽¹⁾, y compris celles portant sur l'évaluation de la conformité et les organismes chargés de cette évaluation;
- le bon fonctionnement, sous la responsabilité des pouvoirs publics, du système d'accréditation, qui ne doit pas faire l'objet d'une compétition commerciale;
- la couverture généralisée de toute la législation communautaire pertinente, sans exceptions, ni en matière de sécurité et de santé ni en matière de protection de l'environnement;
- une application généralisée à toutes les activités sujettes à accréditation, y compris l'étalonnage, que cette accréditation soit demandée pour répondre à des obligations légales d'évaluation de la conformité ou à des accords contractuels privés;
- le respect par les organismes nationaux d'accréditation des normes de compétence et d'impartialité, à travers leur participation à une évaluation par les pairs réalisée sous la supervision de toutes les parties prenantes au processus d'accréditation.

(1) La législation communautaire a utilisé différentes définitions pour désigner les mêmes concepts dans différentes réglementations en matière de produits, couvrant des aspects tels qu'une conception des produits environnementalement responsable, la sécurité des produits, la fiabilité des produits, le traitement des déchets, l'efficacité énergétique, etc. Cela a été une source de confusion pour les intéressés, notamment lorsque plusieurs directives s'appliquent au même produit.

1.17 Le Comité estime nécessaire d'établir une base juridique claire pour la Coopération européenne pour l'accréditation (EA), dont le rôle doit être renforcé et mieux défini: tous les organismes nationaux d'accréditation doivent être associés à l'EA, afin d'assurer l'équivalence, la transparence, la fiabilité et l'efficacité, et le réseau EA doit être soutenu par les États membres.

1.18 Selon le Comité, comme les organismes d'accréditation doivent démontrer que la confiance placée en eux est justifiée, ils doivent prouver qu'ils participent avec succès au système d'évaluation par les pairs.

1.19 Le Comité juge en outre importante l'implication des parties concernées: elles devraient être représentées dans les organismes d'accréditation et une disposition en ce sens devrait figurer dans le nouveau règlement.

1.20 Le Comité estime à ce propos que les droits des consommateurs au sein du marché intérieur doivent être mieux connus et reconnus et qu'il y a lieu de prévoir une action appropriée en ce sens.

1.21 L'activité de surveillance du marché doit également concerner les produits couverts par la directive sur la sécurité générale des produits (DSGP), puisque de nombreux produits sont vendus à la fois pour un usage professionnel et pour être utilisé par le consommateur final. Le Comité juge par ailleurs pleinement justifié l'actuel système d'échange rapide d'informations RAPEX, qui peut représenter un appui efficace à la surveillance du marché.

1.22 Les autorités douanières doivent coopérer dans le cadre d'un réseau européen avec les autorités de surveillance du marché, de manière à contrôler efficacement les produits avant leur mise en libre circulation sur le marché intérieur européen.

1.23 Pour cette raison notamment, les autorités douanières doivent être dotées de ressources humaines qualifiées, de moyens financiers et de pouvoirs suffisants, afin de pouvoir s'acquitter efficacement des tâches qui leur sont confiées, et elles doivent disposer d'instruments adaptés à une intervention rapide en ce qui concerne les produits saisonniers ou commercialisés pour une durée limitée.

1.24 Enfin, le Comité estime que le règlement doit clairement stipuler que les mesures adoptées en réponse à une non-conformité formelle doivent elles aussi respecter le principe de proportionnalité.

2. Introduction

2.1 Le marché intérieur des biens n'est pas seulement le principal moteur de la croissance au sein de la Communauté; il influe aussi sensiblement sur la capacité de l'Union européenne à soutenir la concurrence internationale. Comme l'a souligné à diverses reprises le Comité, «le marché unique a gagné en importance dans le cadre de la mondialisation, qui constitue tout à la fois un défi et une opportunité. Ce défi ne pourra être relevé qu'à condition que le potentiel du marché unique soit pleinement concrétisé»⁽²⁾.

(2) JO C 93 du 27.4.2007, *Réexamen du marché unique* — rapporteur: CASSIDY.

2.2 La libre circulation des biens constitue le pilier central du marché unique: grâce à l'application des articles 28 et 30 ⁽³⁾ du traité, une avancée décisive a été réalisée dans l'harmonisation des règles techniques au niveau de l'UE en vue d'éliminer les obstacles techniques aux échanges, notamment par le biais des directives dites «nouvelle approche» (également connues sous l'appellation de directives «marquage CE»).

2.3 Des dysfonctionnements sont toutefois apparus en ce qui concerne l'application des dispositions du traité, notamment dans le secteur des produits non harmonisés, en raison de l'application de règles techniques nationales. Ces dernières constituent un sérieux obstacle à la liberté des échanges, notamment pour les PME, en créant un cadre réglementaire encore trop fragmenté, et ce sans que les États membres aient développé une approche cohérente en matière de surveillance du marché.

2.4 Le Comité a déjà souligné «que les États membres assument une lourde responsabilité afin de garantir que la législation communautaire est correctement transposée et appliquée en droit national» et combien il est important «que le cadre réglementaire obtenu au niveau national soit, autant que possible, à la fois équilibré dans son contenu et simple pour les entreprises, les travailleurs, les consommateurs et tous les acteurs de la société civile» ⁽⁴⁾.

2.5 Le Comité soutient fermement les objectifs visant à accroître la transparence et l'efficacité des dispositions ainsi qu'à renforcer et à moderniser les conditions de commercialisation de produits sûrs et de qualité, de manière à pouvoir garantir:

- aux consommateurs, un niveau élevé de sécurité et de qualité et une plus grande liberté de choix sur la base d'évaluations de la conformité fiables concernant tout à la fois les produits nationaux et importés,
- aux producteurs, la fiabilité, la clarté et la cohérence de la réglementation, avec un cadre commun pour les produits industriels; la souplesse nécessaire pour pouvoir s'adapter au développement technologique; une réelle liberté des échanges, sans barrières techniques injustifiées, contrôles administratifs ni tests supplémentaires onéreux pour accéder aux marchés nationaux,
- aux citoyens, la protection de la santé et de l'environnement, la levée de formalités administratives fastidieuses et inutiles et le caractère concret d'une «Europe des résultats» tangible et proche, fondée sur des paramètres de qualité, en tant qu'élément essentiel de la citoyenneté européenne.

2.6 Dans son avis sur le thème «Stratégie pour le Marché intérieur — Priorités 2003-2006» ⁽⁵⁾, le Comité a souligné que «les échanges avec les pays tiers augmentent plus rapidement que les échanges entre les États membres» et que «l'une des raisons de ce phénomène est l'échec de la reconnaissance mutuelle qui

avait été conçue pour donner confiance aux consommateurs vis-à-vis des produits fabriqués dans un autre pays. Il conviendrait que les États membres éprouvent une confiance mutuelle à l'égard de leurs systèmes respectifs. Ce sont un système juridique robuste, ainsi que des normes de qualité et initiatives ambitieuses et transparentes en matière de formation du consommateur qui prépareront le terrain le plus propice pour un accroissement du commerce des biens entre les pays de l'Union».

2.7 Le Comité a en outre montré combien les droits des consommateurs au sein du marché intérieur sont méconnus et a attiré à plusieurs reprises l'attention ⁽⁶⁾, notamment en ce qui concerne les pays périphériques et les nouveaux États membres, sur cette lacune et sur la façon dont l'ignorance en la matière est souvent exploitée par les autorités publiques nationales et locales.

2.8 Le Comité signale par ailleurs que les quatre premiers obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur identifiés par l'Observatoire du marché unique (OMU) en 2007 concernent précisément:

- l'incertitude des opérateurs économiques et des administrations nationales quant à leurs droits et obligations respectifs en matière d'application du principe de la reconnaissance mutuelle,
- l'absence d'une confiance, d'une transparence et d'une coopération suffisantes entre les États membres pour faciliter la reconnaissance mutuelle et l'acceptation des certifications ainsi que la libre circulation des biens et ainsi offrir un cadre plus clair en termes d'évaluation de la conformité, de systèmes d'accréditation et de surveillance du marché, de transparence et de protection du «marquage CE»,
- le manque de mesures cohérentes permettant d'assurer un niveau élevé et des exigences générales optimales en termes de sécurité et de santé concernant les produits à mettre sur le marché.

2.9 Le Comité a constaté «qu'après tant d'années de construction européenne, un certain nombre d'États membres n'ont pas encore suffisamment intégré la législation et les politiques de l'UE, en tant qu'échelon politique et administratif, à l'élaboration de leurs politiques nationales dans les domaines qu'ils se sont engagés à gérer en commun ni, du reste, pour ce qui est de l'application des décisions communes prises par les partenaires, ce qui est regrettable» ⁽⁷⁾.

2.10 En outre, «les 25 États membres, chacun caractérisé par ses propres traditions, cultures et procédures administratives, étant tenus de respecter le même acquis, c'est-à-dire entre autres les mêmes exigences s'agissant de l'élaboration, de la transposition, de la mise en œuvre et de l'application de la législation communautaire, il est indispensable que l'échelon national aborde efficacement et en toute transparence les questions européennes» ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Cf. également articles 94 et 95 du traité UE.

⁽⁴⁾ JO C 309 du 16.12.2006, *Mise en oeuvre du programme communautaire de Lisbonne* — rapporteur: CASSIDY.

⁽⁵⁾ JO C 234 du 30.9.2003 — rapporteur: CASSIDY.

⁽⁶⁾ JO C 208 du 3.9.2003 — rapporteur: PEZZINI.

⁽⁷⁾ JO C 325 du 30.12.2006 — rapporteur: van IERSEL.

⁽⁸⁾ Ibidem, note 5.

2.11 Selon le rapport Kok ⁽⁹⁾, «la libre circulation des biens dans l'UE continue d'être entravée par une série de dispositions locales, appliquées souvent de manière arbitraire et en contradiction manifeste avec le principe de reconnaissance mutuelle ⁽¹⁰⁾».

2.12 À la lumière des considérations précédentes, le Comité estime absolument prioritaire, pour garantir l'avenir de l'intégration européenne, la protection des consommateurs et des citoyens et le développement des entreprises européennes:

- d'assurer la pleine application du principe de la libre circulation des biens, sanctionné par le traité et confirmé par de nombreux arrêts de la Cour de justice, afin que les produits légalement commercialisés dans un État membre puissent l'être sans difficulté sur tout le territoire de l'UE,
- de garantir la sécurité, la transparence et l'efficacité dans les échanges, en éliminant la duplication de contrôles et d'essais et en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs, des citoyens et des entreprises,
- de supprimer les incertitudes, les réglementations faisant double emploi, les incohérences juridiques et les complications inutiles dans l'évaluation de la conformité des produits: celle-ci devra être appropriée, fiable, indépendante et impartiale et s'inscrire dans un cadre réglementaire commun pour les produits industriels,
- d'assurer une application active et uniforme des prescriptions communautaires en matière de sécurité des produits, via la coordination et le renforcement des activités de surveillance du marché,
- de valoriser, renforcer et protéger plus efficacement le marquage «CE»; celui-ci doit représenter un véritable «passport de conformité» autorisant la libre circulation sur l'ensemble du territoire de l'UE, dans le respect des normes de sécurité et de qualité définies par la législation communautaire.

3. Les propositions de la Commission

3.1 La Commission part de la constatation du fait que le marché intérieur n'est pas encore achevé:

- les règles techniques nationales restent un sérieux obstacle aux échanges communautaires. Comme cela a pu être constaté ⁽¹¹⁾, plus d'un tiers des entrepreneurs ont signalé dans le cadre d'une enquête des problèmes dus aux règles techniques d'un autre État membre et la moitié d'entre eux ont décidé d'adapter leurs produits à ces règles,
- trop de règles communautaires s'avèrent incohérentes et complexes: définitions différentes du même produit, procédures d'évaluation de la conformité faisant double emploi, organismes d'évaluation de la conformité disparates, cadre réglementaire fragmenté, avec une mosaïque de dispositions et de procédures diverses,

⁽⁹⁾ Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, «Relever le défi», novembre 2004 — Commission européenne.

⁽¹⁰⁾ SEC(2007) 113 du 14.2.2007.

⁽¹¹⁾ Deuxième rapport biennal sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle au sein du marché intérieur — COM(2002) 419 final.

- tant les consommateurs et les citoyens que les PME sont encore très insuffisamment informés et conscients de leurs droits dans le domaine du marché intérieur, tandis que de nouveaux obstacles et de nouvelles formalités administratives lourdes voient peu à peu le jour et entravent l'exercice de ces droits.

3.2 Afin de faire face à ces problèmes, la Commission propose:

- un règlement [COM(2007) 36 final] établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant la décision 3052/95/CE,
- une décision [COM(2007) 53 final] relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits, dans le cadre de laquelle la Commission souhaite également procéder à l'enregistrement du marquage «CE» en tant que marquage collectif, afin d'en réglementer la protection juridique,
- un règlement [COM(2007) 37 final] fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits.

3.3 La proposition de règlement [COM(2007) 36 final], qui propose l'abrogation de l'actuelle procédure d'information mutuelle, traite divers aspects dans le domaine non harmonisé:

- une nouvelle procédure pour les autorités nationales qui entendent imposer une nouvelle règle technique et estiment ne pas pouvoir appliquer la reconnaissance mutuelle,
- la définition au niveau de l'UE des droits et des obligations des autorités nationales et ceux des entreprises qui souhaitent vendre dans un État membre l'un de leurs produits déjà légalement commercialisé dans un autre État membre,
- l'établissement dans chaque État membre d'un au moins «point de contact produit» ayant pour fonction d'indiquer les règles techniques applicables et de préciser à quelles autorités/organisations compétentes s'adresser. La possibilité est également prévue d'établir entre ces «points de contact» un réseau télématique pour l'échange d'informations, suivant le système d'interopérabilité de l'IDABC.

3.4 La proposition de décision [COM(2007) 53 final] introduit un cadre général cohérent pour la future législation sectorielle, au moyen des éléments suivants:

- des définitions harmonisées, des obligations communes pour les opérateurs économiques, des critères pour la sélection des organismes d'évaluation de la conformité, des critères pour les autorités notifiantes nationales et des règles pour la procédure de notification,
- des règles présidant au choix des procédures d'évaluation de la conformité ainsi qu'un éventail de procédures harmonisées, de manière à éviter de pénibles chevauchements,
- une définition unique du marquage «CE» (assortie de l'indication des responsabilités et des protections correspondantes) en tant que marquage communautaire collectif, pour les directives qui le prévoient déjà,
- une procédure d'information et de surveillance du marché, dans le prolongement du système défini dans la directive relative à la sécurité générale des produits,

— des dispositions harmonisées pour les futurs mécanismes de sauvegarde en complément de celles qui s'appliquent à la surveillance du marché.

3.5 La proposition de règlement [COM(2007) 37 final] prévoit le renforcement des prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché, de sorte que les produits non conformes puissent être facilement identifiés et retirés du marché. L'objectif principal de la proposition est d'assurer la libre circulation des biens dans le secteur harmonisé, via:

— un renforcement de la coopération européenne, afin que l'accréditation puisse effectivement jouer son rôle de niveau ultime de contrôle dans le cadre du bon fonctionnement de la législation européenne,

— la fixation d'un cadre pour la reconnaissance de l'organisation existante de «Coopération européenne pour l'accréditation» (EA), de manière à garantir une évaluation rigoureuse par les pairs, à savoir les organismes nationaux d'accréditation ⁽¹²⁾,

— un cadre communautaire en matière de surveillance du marché et de contrôle de l'entrée des produits sur le marché communautaire, assurant une plus étroite coopération entre les autorités internes et les autorités douanières, l'échange d'informations et la coopération entre autorités nationales dans les cas où des produits sont présents sur les marchés de plusieurs États membres,

— l'application de règles normalisées et claires dans tous les secteurs, la stabilité juridique et la cohérence des mesures, un allègement des exigences à remplir avant la commercialisation et une réduction de certaines contraintes liées à l'évaluation de la conformité,

— un soutien financier communautaire aux programmes d'accréditation sectorielle, aux activités du secrétariat central de l'EA, à l'établissement et à la coordination de projets de surveillance du marché, à des programmes de formation et d'échanges de fonctionnaires nationaux, y compris entre les autorités douanières.

4. Observations générales

4.1 Le Comité est pleinement convaincu que la libre circulation des biens est un moteur essentiel de la compétitivité et du développement économique et social du marché unique européen et qu'il est essentiel pour les consommateurs, les entreprises et les citoyens européens de renforcer et de moderniser les conditions de commercialisation de produits sûrs et de qualité.

4.2 Dans les cinquante dernières années, le marché unique des marchandises a contribué à rapprocher de plus en plus les économies européennes: aujourd'hui, les échanges entre les États

membres de l'UE-27 représentent les deux tiers du total des échanges commerciaux de l'Union.

4.3 La mise en œuvre des dispositions des articles 28 et 30 ⁽¹³⁾ du traité CE, le processus d'harmonisation des règles techniques de l'ancienne et de la nouvelle approche et l'application correcte du principe de la reconnaissance mutuelle représentent des axes essentiels du développement des échanges intra-communautaires.

4.4 Étant donné les problèmes enregistrés dans l'application des dispositions du traité, l'absence d'une approche cohérente du système de surveillance du marché dans les États membres, les carences des organismes chargés de l'évaluation de la conformité et l'insuffisance de la protection juridique du marquage «CE», les incohérences et la complexité des réglementations européennes, qui souvent se chevauchent et se superposent à une multitude de procédures diverses, ainsi enfin que la méconnaissance de leurs droits et obligations par les entreprises, les administrations et les citoyens, il n'est plus possible de remettre à plus tard la modernisation et la révision de la législation communautaire sur les marchandises.

4.5 Le Comité ne peut qu'approuver l'initiative de la Commission, comme il l'avait du reste déjà souligné et demandé à plusieurs reprises dans ses avis sur le marché unique ⁽¹⁴⁾, et il soutient les propositions présentées, pour autant que soient prises en considération les observations exprimées dans le présent avis.

⁽¹³⁾ Cf. également articles 94 et 95 du traité UE.

⁽¹⁴⁾ Liste des avis récemment élaborés par le CESE sur les thèmes: simplification, mieux légiférer et priorités du marché unique:

- 1) JO C 93 du 27.4.2007, *Réexamen du marché unique* — rapporteur: CASSIDY;
- 2) avis sur la *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire* (COM(2005) 535 final) — rapporteur: CASSIDY, JO C 309 du 16.12.2006;
- 3) avis exploratoire élaboré à l'initiative de la Présidence britannique sur le thème *Mieux légiférer* — rapporteur: RETUREAU, adopté le 28 septembre 2005, JO C 24 du 31.1.2006;
- 4) avis d'initiative sur le thème *Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire?* — rapporteur: van IERSEL, adopté le 28 septembre 2005, JO C 24 du 31.1.2006;
- 5) avis sur la *Communication de la Commission: Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire* (COM(2003) 71 final) — rapporteur: RETUREAU, adopté le 31 mars 2004, JO C 112 du 30.4.2004;
- 6) avis d'initiative sur le thème «Simplification» — rapporteur: SIMPSON, adopté le 26 mars 2003, JO C 133 du 6.6.2003;
- 7) avis exploratoire sur la *Communication de la Commission: Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire* (COM(2001) 726 final) — rapporteur: WALKER, adopté le 21 mars 2002, JO C 125 du 27.5.2002;
- 8) avis d'initiative sur le thème: «La simplification», rapporteur: WALKER, adopté le 29 novembre 2001, JO C 48 du 21.2.2002;
- 9) avis d'initiative sur *La simplification de la réglementation au sein du Marché unique* — rapporteur: VEVEER, adopté le 19 octobre 2000, JO C 14 du 16.1.2001;
- 10) avis d'initiative sur les *Priorités du Marché unique 2005-2010*, rapporteur: CASSIDY, adopté le 7 avril 2005, JO C 255 du 14.10.2005;
- 11) avis sur la *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Stratégie pour le Marché intérieur — Priorités 2003-2006»*, rapporteur: CASSIDY, adopté le 16 juillet 2003, JO C 234 du 30.9.2003;
- 12) rapport d'information sur la *Simplification*;
- 13) rapport d'information sur *L'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique* (rapporteur: VEVEER), adopté le 11 janvier 2005 (CESE 1182/2004 final).

⁽¹²⁾ Actuellement, le nombre d'organismes notifiés dans l'UE est d'environ 1 700.

4.6 Selon le Comité, afin de s'assurer que les initiatives proposées s'intègrent bien dans le cadre communautaire préexistant, il faudrait les évaluer à l'aide de quatre paramètres fondamentaux:

- le degré de transparence, simplification, fiabilité, sécurité juridique et lisibilité pour l'utilisateur communautaire, qu'il s'agisse du consommateur, de l'entreprise, de l'administration publique ou du simple citoyen,
- le degré de cohérence avec les autres objectifs et avec les politiques de l'Union,
- le degré de communication et d'information entre les différents acteurs communautaires concernés concernant leurs droits et obligations,
- l'importance des obligations bureaucratiques supplémentaires et des charges connexes, notamment pour les acteurs de moindre envergure tels que les consommateurs, les petites et moyennes entreprises et les particuliers.

4.7 Le Comité estime que les propositions de la Commission permettent de réaliser d'importantes avancées car elles prévoient:

- des dispositions relatives au renforcement de la surveillance du marché,
- un système commun d'accréditation,
- un même niveau de compétence des organismes de certification accrédités,
- des critères de sélection plus rigoureux et des procédures de sélection harmonisées pour l'évaluation de la conformité,
- une coopération renforcée et des échanges d'informations accrus entre les autorités nationales,
- un renforcement de la protection juridique du marquage «CE», en tant que marquage collectif communautaire.

4.8 Le Comité reconnaît tout à fait la nécessité d'améliorer la qualité du système d'accréditation des organismes notifiés et d'établir des critères plus stricts pour la désignation, la gestion et le contrôle de ces organismes, grâce à un cadre juridique assurant la cohérence, la comparabilité et la coordination au sein du système décentralisé, afin d'en garantir la fiabilité et de conforter la confiance réciproque.

4.9 Le système de surveillance du marché doit garantir un cadre réglementaire commun aux fins d'une application efficace et cohérente de la législation sur l'ensemble du territoire communautaire, surtout dans le contexte d'une mondialisation croissante.

4.10 Il y a lieu d'éviter la mise sur le marché de produits non conformes et potentiellement dangereux, comme il ressort du rapport annuel 2006 RAPEX (système d'alerte rapide pour les produits de consommation dangereux) ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Rapport RAPEX 2006 de la Commission européenne, <http://ec.europa.eu/rapex>. Le rapport présenté le 19 avril 2007 montre une augmentation constante du nombre des notifications au cours des dernières années. Le nombre de notifications de produits de consommation non alimentaire présentant un risque en Europe a plus que doublé de 2004 à 2006, passant de 388 à 924, tandis que l'augmentation annuelle par rapport à 2005 a été de 32 % et s'est concentrée dans le secteur des jouets, des appareils électriques, des véhicules à moteur, des équipements d'éclairage et des cosmétiques, avec des risques de blessures, de chocs électriques, d'incendie et de brûlures, d'étouffement et de suffocation, et des risques chimiques.

4.11 S'agissant du marquage «CE» — conçu comme un marquage de conformité et non comme un marquage de qualité —, le Comité juge fondamental de restaurer la confiance dans les marquages de conformité. Il faut rétablir la valeur intrinsèque du marquage «CE» et développer ainsi les possibilités de poursuivre les infractions en la matière et de garantir la protection juridique de ce dispositif réglementaire central, sur lequel se fondent l'ensemble des directives «nouvelle approche», qui couvrent aujourd'hui 20 secteurs de production.

4.12 En ce qui concerne l'actuel cadre réglementaire, le Comité estime que les incohérences, les superpositions de règles et les incertitudes juridiques constituent sans doute le point faible le plus symptomatique de tout le système, avec de graves préjudices pour les consommateurs, les entreprises, les citoyens et la société civile dans son ensemble.

4.13 L'existence de réglementations en cascade et le non-respect de la cohérence nécessaire entre les initiatives relatives aux autres objectifs et les politiques de l'Union ont entraîné une surcharge bureaucratique et des délais supplémentaires notables liés à la mise en œuvre effective de diverses procédures: l'impact en a été fortement négatif, en particulier pour les consommateurs, les petites et moyennes entreprises et les particuliers.

4.14 Le Comité soutient donc pleinement la proposition d'établissement d'un cadre commun de référence pour la commercialisation des produits ⁽¹⁶⁾. Ce cadre devrait comporter des définitions, des procédures et des éléments communs pour le futur réaménagement et ajustement des différentes directives, de manière à pouvoir éliminer les défauts et les charges bureaucratiques inutiles du cadre réglementaire existant.

4.15 Le Comité estime important d'élaborer, en tant qu'élément essentiel du marché intérieur, un «Guide télématique pratique pour la commercialisation des produits au sein du marché intérieur européen» ⁽¹⁷⁾. Ce guide devrait présenter de manière conviviale un inventaire de l'ensemble des réglementations et des procédures, ventilées selon une perspective horizontale et par grands secteurs, en indiquant les droits et les obligations, les modalités d'accès, les délais et les coûts afférents.

5. Observations particulières

5.1 *La proposition de règlement COM(2007) 36 final sur la reconnaissance mutuelle et les «points de contact produit»*

5.1.1 Le principe de la reconnaissance mutuelle prévu par les articles 28 et 30 du traité constitue l'un des éléments clés de la libre circulation des biens et des services au sein du marché intérieur. À cinquante ans de distance, face à un élargissement progressif de l'UE et à la mondialisation croissante des marchés, il convient selon le Comité de consolider le rôle et la protection de ce principe, d'assurer une plus grande sécurité juridique et uniformité d'application en la matière et d'en valoriser pleinement toutes les potentialités auprès des opérateurs économiques et des entreprises européennes, ainsi que des autorités nationales.

5.1.2 La proposition de la Commission constitue une avancée positive dans cette direction. En effet:

- elle institue une procédure permettant de soulever des exceptions au principe général;

⁽¹⁶⁾ Le cadre commun devrait également tenir compte des «services», qui sont de plus en plus liés à la commercialisation des produits.

⁽¹⁷⁾ Cf. paragraphe 5.1.1.1.

- elle fixe un cadre commun de droits et d'obligations pour les autorités nationales et les entreprises;
- elle propose un système d'information et de coopération administrative en ce qui concerne les réglementations nationales.

5.1.3 Le Comité estime néanmoins qu'il subsiste divers points problématiques qui devraient être clarifiés dans la proposition de règlement:

- l'application du principe de la reconnaissance mutuelle, lequel ne peut être dissocié de la confiance réciproque entre les États membres concernant la fiabilité des mécanismes de surveillance du marché, qui jouent un rôle déterminant en permettant à un produit d'accéder au marché intérieur européen, l'efficacité des procédures d'évaluation de la conformité, le rôle joué par les laboratoires d'essai et la compétence des certificateurs et des organismes de normalisation;
- le rôle la Commission qui, dans l'actuelle proposition de règlement, s'avère plus circonscrit que celui prévu par la décision 3052/95/CE;
- les mécanismes de coopération administrative, qui seraient limités à la coopération verticale entre les entreprises et les autorités nationales, tandis qu'une importance serait accordée au développement d'une coopération horizontale entre les autorités administratives ainsi qu'entre les différents points de contact produit;
- l'absence de référence à des mécanismes de règlement des conflits, tels que SOLVIT⁽¹⁸⁾, permettant aux entreprises de réclamer directement une procédure rapide et ayant déjà fait ses preuves;
- l'inversion de la charge de la preuve, y compris pour les produits extracommunautaires introduits sur le marché de l'UE par des importateurs européens;
- l'introduction d'une liste positive de produits, qui peut s'avérer particulièrement difficile, étant donné que le principe de la reconnaissance mutuelle s'applique à tous les produits qui ne sont pas couverts par la législation harmonisée.

5.1.4 De l'avis du Comité, il serait bon que le texte se réfère expressément aux bases juridiques du traité qui établissent le principe de la reconnaissance mutuelle, en insistant sur le fait que la préservation de dérogations répondant à des exigences nationales présumées ne peut être qu'exceptionnelle.

5.1.5 Le Comité reconnaît qu'il est prioritaire d'assurer un degré élevé de transparence, de sécurité juridique et de simplification dans l'application du principe de la reconnaissance mutuelle:

- l'inversion de la charge de la preuve par les autorités nationales souhaitant déroger à ce principe selon des procédures simples et dans des délais préétablis, afin de permettre de régler plus rapidement et de manière plus transparente les cas controversés;

- la possibilité d'introduire un recours devant les tribunaux nationaux, sans charges supplémentaires excessives en termes de coûts, de temps et d'énergie;
- la possibilité d'un règlement extrajudiciaire des conflits, grâce à des mécanismes européens d'une efficacité éprouvée;
- une meilleure et plus grande liberté de circulation des biens et des services, notamment grâce à des campagnes d'information et de formation destinées aux entreprises, aux consommateurs et aux administrations;
- la réduction des délais de procédure: après la notification écrite et motivée par l'autorité nationale, l'entreprise dispose d'un délai de 20 jours pour présenter ses propres contre-arguments et, si le différend n'est pas résolu dans un délai donné, elle doit pouvoir recourir aux tribunaux nationaux du marché potentiel;
- la mise en réseau au niveau européen et sur le site Internet de l'UE des «Points de contact produit» (PCP) prévus dans chaque État membre, afin d'assurer un niveau approprié de communication et d'information concernant les droits et les obligations en la matière.

5.1.6 Le Comité estime qu'il serait souhaitable que les délais fixés pour les recours prévoient une durée maximale de délibération, afin que les litiges puissent être résolus en première instance.

5.1.7 Les États membres doivent se doter de structures techniques efficaces et compétentes en mesure de produire rapidement, le cas échéant selon une procédure d'urgence, les éventuelles preuves de dérogation au principe de la reconnaissance mutuelle, conformément à l'article 30 du traité, qui «permet aux États membres de prendre des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives lorsqu'elles sont justifiées par un intérêt général non économique: moralité publique, ordre public, sécurité publique, protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, préservation des végétaux, protection des trésors nationaux et protection de la propriété industrielle et commerciale»⁽¹⁹⁾.

5.1.8 Les points de contact produit (PCP) devraient appliquer les mécanismes SOLVIT dans le cadre d'une tentative préliminaire de règlement des conflits et pour permettre aux entreprises dont les produits seraient bloqués aux frontières de recourir à cette procédure extrajudiciaire de coopération administrative entre les autorités nationales, permettant l'obtention d'une réponse dans un délai de 10 semaines⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Parlement européen — Fiches techniques 3.2.1. La libre circulation des marchandises. Dernière mise à jour: 22 octobre 2001. http://www.europe-info.de/facts/fr/3_2_1.htm

⁽²⁰⁾ SEC(2007) 585. Document de travail de la Commission, rapport SOLVIT 2006 «Development and Performance of the Solvit network in 2006» (Développement et performances du réseau Solvit en 2006) du 30.4.2007.

Tous les États membres de l'UE, ainsi que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, ont créé un centre SOLVIT, généralement dans le cadre de leur ministère des affaires étrangères ou de l'économie. Ces centres coopèrent directement à travers une base de données en ligne afin d'apporter une réponse rapide et pragmatique aux problèmes soumis par les citoyens et les entreprises. Les règles de coopération au sein de Solvit ont été définies dans une recommandation de la Commission de 2001 qui a été entérinée par les conclusions du Conseil. Solvit est opérationnel depuis juillet 2002. Outre la recommandation, les centres Solvit ont adopté en décembre 2004 un ensemble de normes communes en termes de qualité et de performances, afin de garantir des services de qualité élevée sur l'ensemble du réseau.

⁽¹⁸⁾ <http://ec.europa.eu/solvit/>

5.1.9 Le Comité estime important que les PCP adoptent une approche proactive en mettant à disposition des guides pratiques procéduraux, ainsi que des sites Internet nationaux à intégrer dans un réseau européen et sur le site Internet de l'UE, afin de recueillir les décisions prises dans le cadre des cas antérieurs résolus, la liste des produits auxquels s'applique le principe de la reconnaissance mutuelle et une banque de données ouverte aux utilisateurs potentiels, reliée au réseau télématique d'échanges de données entre PCP, conformément au modèle d'interopérabilité IDABC ⁽²¹⁾.

5.1.10 La mise en place et le fonctionnement de ces instruments ne peuvent être optionnels mais doivent constituer une obligation inscrite dans la proposition. Les PCP devraient organiser régulièrement, conjointement avec la Commission, des séminaires d'information et de formation pour les opérateurs économiques, les agents des autorités administratives et douanières et les consommateurs, de manière à assurer une compréhension adéquate de leurs droits et de leurs obligations, sanctionnés par le traité, et une diffusion des informations correspondantes.

5.1.11 Il conviendrait en outre d'élaborer un guide télématique permettant de visualiser sur l'ensemble du territoire communautaire l'ensemble des réglementations actuellement en vigueur, selon une présentation horizontale et ventilée par grands secteurs.

5.1.12 L'établissement d'une liste positive de produits qui seraient couverts par le règlement est jugé inopportun, de même que l'exclusion de la procédure d'urgence prévue par la directive sur la sécurité générale des produits.

5.1.13 La Commission doit être tenue directement informée des mécanismes de notification afin d'en contrôler le fonctionnement: les États membres doivent donc obligatoirement lui transmettre une copie de chaque notification et rédiger un rapport annuel sur les mesures adoptées conformément au règlement, afin que la Commission puisse présenter au Parlement, au Conseil et à l'OMU du CESE un rapport en la matière.

5.2 La proposition de décision COM(2007)53 final relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et le marquage «CE»

5.2.1 Le Comité approuve les principes de la proposition, qui se fonde sur les expériences positives de la nouvelle approche, combinée à l'approche globale ⁽²²⁾ appliquée en matière d'évaluation de la conformité. Ces principes devraient s'appliquer de manière généralisée à l'actuelle et future législation communautaire et couvrir tous les aspects relatifs aux produits commercialisés, notamment en matière de sécurité, de santé et de protection de l'environnement. Le principe fondamental régissant le marché intérieur, à savoir la non-discrimination entre les opérateurs économiques, doit être respecté par la réglementation et pleinement appliqué par les États membres.

⁽²¹⁾ JO C 80 du 30.3.2004. Rapporteur: PEZZINI.

⁽²²⁾ L'approche globale a introduit une approche modulaire en vertu de laquelle la procédure d'évaluation de la conformité est subdivisée en une série d'opérations, appelées modules, qui diffèrent les unes des autres en fonction de la phase de développement du produit (par exemple: conception, prototype, pleine production), du type d'évaluation effectué (contrôle de la documentation, approbation du type, garantie de qualité) et de la personne responsable de l'évaluation (fabricant ou tiers).

L'approche globale a été définie par la décision 90/683/CEE du Conseil, abrogée et mise à jour par la décision 93/465/CEE: ces deux décisions établissent des orientations générales et des procédures détaillées pour l'évaluation de la conformité, à utiliser dans les directives «nouvelle approche».

5.2.2 Le Comité insiste sur le fait que «tous les opérateurs économiques intervenant dans la chaîne d'approvisionnement et de distribution doivent prendre les mesures appropriées afin de garantir qu'ils ne mettent à disposition sur le marché que des produits conformes à la législation applicable» ⁽²³⁾, et ce qu'il s'agisse de fabricants, de représentants autorisés ou d'importateurs ⁽²⁴⁾.

5.2.3 La traçabilité des produits est essentielle afin d'établir la responsabilité des opérateurs économiques qui mettent des produits sur le marché européen et d'assurer la pleine application de toutes les prescriptions communautaires pertinentes, et non pas seulement des obligations de conformité limitées «à certaines tâches de contrôle», comme le propose la Commission ⁽²⁵⁾.

5.2.4 S'agissant de l'objet et du champ d'application de la décision, le Comité considère que les exceptions prévues devraient être évitées et que le cadre commun pour la commercialisation des produits doit s'appliquer — en conformité avec ce qui est proposé au paragraphe 5.3.3 à propos du règlement relatif au système européen d'accréditation et aux mécanismes de surveillance du marché — à toute la législation communautaire pertinente, sans exception, ni en matière de sécurité et de santé ni en matière de protection de l'environnement. Le nouveau cadre doit s'appliquer à tout le corpus législatif existant en la matière, sans attendre une éventuelle révision générale de chacun des règlements et directives.

5.2.5 Les définitions communes prévues au chapitre 1 du titre II de la proposition sont d'une importance essentielle pour les opérateurs du marché, car il arrive trop souvent que des directives couvrant les mêmes produits utilisent des définitions différentes.

5.2.6 Le Comité estime indispensable de prévoir:

- des indications plus claires concernant les obligations des opérateurs économiques, afin d'améliorer le cadre actuel de la nouvelle approche;
- une surveillance du marché plus efficace;
- un niveau de compétences plus homogène des organismes notifiés chargés de l'évaluation de la conformité.

5.2.7 Les obligations des opérateurs économiques doivent être justifiées, proportionnées et ne pas comporter d'onéreuses charges bureaucratiques et administratives, tant en ce qui concerne les essais par sondage effectués sur les produits commercialisés et le registre des réclamations (article 7, paragraphe 4, 2^e alinéa) que l'obligation de notification, qui devrait être limitée aux produits dangereux tels que définis par la directive relative à la sécurité générale des produits.

5.2.7.1 Le système européen d'accréditation doit se caractériser par la proportionnalité des moyens utilisés par les organismes de certification de la conformité, qui doivent appliquer des méthodes adaptées aux petites et moyennes entreprises et aux produits qui ne sont pas fabriqués en série ou qui sont fabriqués en série limitée.

⁽²³⁾ Considérant 14 de la proposition de décision COM(2007) 53 final.

⁽²⁴⁾ Y compris les importateurs de produits «sans nom» en provenance de pays tiers, commercialisés pour de courtes périodes, souvent sous des appellations fantaisistes, en vertu du principe «Vends et va-t-en».

⁽²⁵⁾ Considérant 17 de la proposition de décision COM(2007) 53 final.

5.2.8 S'agissant des organismes notifiés, le Comité insiste sur le fait qu'ils doivent garantir la compétence, l'impartialité et l'efficacité dans tout l'Espace économique européen, de manière à assurer des conditions égales de concurrence à tous les fabricants. Conformément à l'obligation d'accréditation prévue aux articles 3 et suivants du règlement en la matière, l'évaluation en vue de l'accréditation doit être effectuée par l'organisme national d'accréditation et acceptée par l'autorité notifiante, en évitant d'inutiles et coûteuses duplications.

5.2.9 L'utilisation du module A devrait constituer la procédure normale privilégiée pour l'évaluation de la conformité, ce module répondant en effet mieux au fait qu'en tout état de cause, la responsabilité du produit incombe entièrement à son producteur ou à l'importateur, dans l'EEE (espace économique européen). Il convient par ailleurs de garantir différentes possibilités de choix entre des modules simplifiés, notamment pour les PME et les productions en série limitée.

5.2.10 La pièce maîtresse de la réglementation est le système de marquage «CE», destiné à certifier la conformité du produit aux prescriptions applicables, et dont les États membres sont appelés à renforcer la protection, en réagissant contre une utilisation inappropriée de celui-ci par des sanctions adéquates et proportionnées, au besoin pénales. Comme précédemment, la nouvelle réglementation précise que la conformité du produit attestée par le marquage «CE» n'exonère pas le fabricant de l'obligation de rembourser tout dommage éventuellement causé par un produit s'avérant ultérieurement défectueux.

5.2.11 Le Comité souscrit pleinement au fait qu'un manque de crédibilité du marquage «CE» signifie le manque de crédibilité de tout le système — l'autorité de surveillance du marché, les producteurs, les laboratoires et les certificateurs — et conduit en dernier ressort à mettre en cause la pertinence même de la législation imposée par la nouvelle approche ⁽²⁶⁾.

5.2.12 La meilleure façon de renforcer le statut et la portée du marquage «CE», comme indiqué dans la décision du Conseil 93/465 ⁽²⁷⁾, serait de revoir radicalement ce marquage, via les mesures suivantes:

- expliquer qu'il ne doit pas être utilisé et considéré comme un système de marquage ou d'étiquetage destiné au consommateur ⁽²⁸⁾ ni comme une garantie de qualité, de certification ou d'approbation par des tiers indépendants, mais seulement comme une déclaration de conformité et de documentation technique que le fabricant ou l'importateur sont tenus de produire sous leur entière responsabilité, et conformément aux exigences du produit, vis-à-vis des autorités et du consommateur;
- rationaliser les différentes procédures d'évaluation de la conformité;
- renforcer la protection juridique du marquage «CE» en l'enregistreur en tant que marquage collectif permettant aux autorités publiques d'intervenir rapidement et de réprimer les abus, mais conserver la possibilité de marquages nationaux additionnels;

⁽²⁶⁾ «The role and significance of the CE marking» (Le rôle et l'importance du marquage «CE»), Commission européenne, Draft certif. DOC 2005 — 11 du 30.8.2005.

⁽²⁷⁾ Décision 93/465/CE concernant les modules: «Le marquage «CE» matérialise la conformité à l'ensemble des obligations qui incombent aux fabricants pour le produit en vertu des directives communautaires prévoyant son apposition».

⁽²⁸⁾ BEUC 298/2007 du 5.6.2007 sur le «Nouveau train de mesures relatif au marché intérieur en ce qui concerne les marchandises». Audition de Jim Murray devant le PE du 5.6.2007.

- renforcer les mécanismes de surveillance du marché et les contrôles douaniers aux frontières;

- inciter les producteurs et les consommateurs à lancer une étude en vue d'examiner les aspects positifs et négatifs d'un éventuel code de conduite volontaire concernant l'efficacité de la prolifération de marquages de qualité et de labels européens et nationaux — volontaires ou non — et leurs relations avec le marquage «CE».

5.2.13 Les aspects généraux des mécanismes de surveillance du marché sont traités aux paragraphes 5.3.13 et suivants, mais le Comité tient ici à souligner l'importance d'impliquer la Commission non seulement dans tous les cas de produits conformes présentant néanmoins un risque pour la santé et la sécurité, mais aussi dans les cas de non-conformité formelle visée à l'article 38 de la décision.

5.2.14 Le Comité souligne le rôle fondamental joué à tous égards dans ce domaine par le processus de normalisation technique, étant donné que la nouvelle approche se fonde précisément sur le lien étroit établi entre des exigences légales minimales et les normes techniques européennes, qu'il y a lieu de soutenir et de promouvoir. Il importe donc qu'en cas d'objection formelle à l'encontre de normes harmonisées ⁽²⁹⁾, l'organisme de normalisation concerné en soit immédiatement informé, afin qu'il en soit dûment tenu compte lors du processus d'élaboration des normes.

5.3 La proposition de règlement COM(2007) 37 final relative à un système européen d'accréditation et de surveillance du marché

5.3.1 Le Comité approuve les propositions visant à établir un système européen d'accréditation fondé sur la confiance et la coopération mutuelle, dans la mesure où il établit des règles contraignantes tant pour les opérateurs économiques que pour les autorités publiques, de manière à garantir que tous les produits mis sur le marché respectent un niveau élevé de protection de la sécurité et de la santé. Ce système devra également assurer à l'ensemble des consommateurs européens et des opérateurs économiques le même contexte opérationnel et réglementaire, dans un cadre bureaucratique simplifié et allégé.

5.3.2 Le système européen d'accréditation doit garantir l'acceptation générale des résultats des évaluations de la conformité et éviter d'inutiles duplications d'évaluations. En vue d'assurer l'acceptation du système au niveau international, les compétences d'évaluation requises pour l'accréditation doivent s'appuyer sur des normes internationalement reconnues et les définitions de l'«évaluation de la conformité», des «organismes chargés de l'évaluation de la conformité», de la «désignation de l'organisme» et de la «notification» doivent figurer expressément dans le règlement.

5.3.3 Les dispositions du règlement doivent s'appliquer à tous les organismes d'accréditation et aux services fournis par ceux-ci dans le cadre de l'Espace économique européen, indépendamment du type d'évaluation de la conformité fourni aux clients, et doivent garantir:

- un ensemble cohérent de définitions communes, claires et transparentes, conformes à des normes internationales, à utiliser dans toutes les directives de la nouvelle approche et dans les directives relatives à des produits spécifiques, y compris celles portant sur l'évaluation de la conformité et les organismes chargés de cette évaluation;

⁽²⁹⁾ Art. 14 de la proposition de décision COM(2007) 53 final.

- le bon fonctionnement, sous la responsabilité des pouvoirs publics, du système d'accréditation, qui ne doit pas faire l'objet d'une compétition commerciale;
- la couverture généralisée de toute la législation communautaire pertinente, sans exceptions, ni en matière de sécurité et de santé ni en matière de protection de l'environnement; compte tenu de la complexité croissante de la législation communautaire en la matière, les nouvelles dispositions doivent offrir un cadre homogène cohérent aussi bien aux producteurs de l'UE qu'à ceux de pays tiers;
- une application généralisée à toutes les activités soumises à accréditation, y compris l'étalonnage, que cette accréditation soit demandée pour répondre à des obligations légales d'évaluation de la conformité ou à des accords contractuels privés;
- le respect par les organismes nationaux d'accréditation des normes de compétence et d'impartialité à travers leur participation à une évaluation par les pairs réalisée sous la supervision de toutes les parties prenantes au processus d'accréditation;
- un bon rapport coûts-bénéfices, la proportionnalité, la fiabilité et la confiance mutuelle dans le système unique d'accréditation, aussi bien dans le secteur réglementé que dans le secteur non réglementé.

5.3.4 La définition de l'accréditation devrait être modifiée pour inclure les opérations d'étalonnage, d'essai, de certification, d'inspection et d'autres activités d'évaluation de la conformité.

5.3.5 En outre, afin que cette matière fasse l'objet d'une réglementation uniforme englobant l'ensemble des procédures d'évaluation de la conformité, y compris celles d'assurance qualité, d'étalonnage et de tests d'évaluation ISO 43, aucune exemption ne devrait être prévue: tous les organismes d'accréditation et tous les services fournis par ceux-ci au sein de l'Espace économique européen devraient entrer dans le champ d'application de la réglementation, indépendamment du type d'évaluation de la conformité fourni à leurs clients.

5.3.6 Les organismes nationaux d'accréditation ne devraient pas poursuivre de buts lucratifs, comme proposé à l'article 4, paragraphe 6. Toutefois, la formulation actuelle risque d'empêcher la constitution d'un capital de base qui assure une solide assise financière en vue de la fourniture efficace de services de qualité. D'après le Comité, les organismes nationaux d'accréditation devraient opérer en tant qu'organismes sans but lucratif, en ce sens qu'ils ne doivent pas distribuer de bénéfices, conformément aux dispositions établies internationalement par la norme ISO/IEC 17011 ⁽³⁰⁾.

5.3.7 Le système européen d'accréditation (SEA) devrait être considéré comme le niveau suprême d'accréditation et, en sa qualité de service public d'intérêt général, ne devrait donc pas être soumis à concurrence. Le Comité estime juste la règle selon laquelle les États membres doivent avoir un seul organisme national d'accréditation, dont la compétence, l'objectivité et l'impartialité doivent faire l'objet d'une évaluation par les pairs, à l'exception — sous certaines conditions ⁽³¹⁾ — d'États membres aux dimensions territoriales réduites qui souhaitent recourir à l'organisme national d'accréditation d'un État membre voisin.

⁽³⁰⁾ ISO/IEC 17011: L'organisme d'accréditation doit disposer des ressources financières nécessaires, attestées par des actes et/ou des documents, pour l'exercice de ses activités. (Trad. libre).

⁽³¹⁾ Art. 6 paragraphe 1 de la proposition de règlement COM(2007) 37 final.

5.3.8 Le Comité estime nécessaire d'établir une base juridique claire pour la Coopération européenne pour l'accréditation (EA), dont le rôle doit être renforcé et mieux défini: tous les organismes nationaux d'accréditation doivent être associés à l'EA, afin d'assurer l'équivalence, la transparence, la fiabilité et l'efficacité, et le réseau EA doit être soutenu par les États membres.

5.3.9 Dans le but de renforcer encore l'EA, le Comité est d'avis que les organismes d'accréditation doivent être signataires d'accords multilatéraux (MLA) gérés par l'EA. De plus, les mécanismes de financement prévus par le règlement ne devraient pas concerner seulement l'EA, mais devraient être étendus à des campagnes d'action pour la surveillance du marché et à la formation conjointe des différentes administrations nationales participantes.

5.3.10 Le système d'évaluation par les pairs prévu à l'article 9, paragraphe 1, pour faciliter et améliorer le fonctionnement du marché intérieur en améliorant le niveau de confiance, doit être organisé au sein du système européen d'accréditation et mis en œuvre selon des règles harmonisées, définies dans le cadre de l'EA. Les résultats de l'évaluation par les pairs doivent être rendus publics et communiqués à tous les États membres et à la Commission.

5.3.11 Les organismes d'accréditation devant démontrer clairement que la confiance placée en eux est justifiée, le Comité est d'avis qu'ils doivent prouver qu'ils participent avec succès au système d'évaluation par les pairs.

5.3.12 Le Comité juge en outre importante l'implication des parties concernées: elles devraient être représentées dans les organismes d'accréditation et une disposition en ce sens devrait figurer dans le nouveau règlement.

5.3.13 Le Comité souligne l'importance de la mise en place par les États membres de mécanismes équivalents, plus cohérents et plus efficaces en matière de surveillance du marché, par le biais d'une harmonisation législative communautaire incluant le renforcement de la coopération transfrontalière. Il conviendrait de réaligner les dispositions en matière de sécurité générale des produits — la directive 2001/95/CE — et celles des autres directives pertinentes, de manière à assurer la pleine application du principe «mieux légiférer» au fonctionnement du marché intérieur. L'activité de surveillance du marché doit également concerner les produits couverts par la directive sur la sécurité générale des produits (DSGP), puisque de nombreux produits sont vendus à la fois pour un usage professionnel et pour les consommateurs. Le Comité juge donc injustifiée l'exclusion de la DSGP du champ d'application prévue à l'article 13, paragraphe 2, qui serait une source de confusion et de complications supplémentaires pour les opérateurs économiques, au lieu d'assurer une plus grande cohésion des activités de surveillance du marché intérieur.

5.3.14 Le Comité juge par ailleurs pleinement justifié l'actuel système d'échange rapide d'informations RAPEX ⁽³²⁾, qui peut représenter un appui efficace à la surveillance du marché, à condition toutefois que les États membres et les autorités douanières et administratives en fassent un usage plus homogène et mieux coordonné.

⁽³²⁾ S'ajoutent au système RAPEX: pour le secteur agroalimentaire, le système d'alerte RASFF; pour les maladies humaines, le système SARR; pour les maladies animales, le système ADNS. Il y a lieu de consulter la décision 2004/478/CE et le règlement 2230/2004/CE.

5.3.15 Les autorités douanières doivent coopérer dans le cadre d'un réseau européen avec les autorités de surveillance du marché, de manière à contrôler efficacement les produits avant leur mise sur le marché intérieur européen. Pour ce faire, les autorités douanières doivent être dotées de ressources humaines qualifiées, de moyens financiers et de pouvoirs suffisants, afin de pouvoir s'acquitter efficacement des tâches qui leur sont confiées.

5.3.16 Les systèmes de surveillance du marché et de contrôle douanier doivent en particulier disposer d'instruments adaptés à une intervention rapide en ce qui concerne les produits saisonniers ou commercialisés pour une durée limitée, à l'occasion de ventes promotionnelles, souvent sous des appellations fantai-

sistes éphémères. À cet égard, les autorités doivent disposer des pouvoirs nécessaires et de moyens d'intervention rapide et l'importateur communautaire doit garantir sous son entière responsabilité que ces produits satisfont aux exigences communautaires essentielles, en particulier en matière de sécurité et de protection de l'environnement.

5.3.17 Enfin, le Comité estime que le règlement doit clairement stipuler que les mesures adoptées en réponse à une non-conformité formelle doivent respecter le principe de proportionnalité, indépendamment des orientations prévues à l'article 19, paragraphe 1. Le Comité considère que l'article 17 devrait être modifié en conséquence.

Bruxelles, le 13 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été rejetés:

Paragraphe 5.2.12

À la suite de la première puce, ajouter le texte suivant:

« expliquer qu'il ne doit pas être utilisé et considéré comme un système de marquage ou d'étiquetage destiné au consommateur ni comme une garantie de qualité, de certification ou d'approbation par des tiers indépendants, mais seulement comme une déclaration de conformité et de documentation technique que le fabricant ou l'importateur sont tenus de produire sous leur entière responsabilité, et conformément aux exigences du produit, vis-à-vis des autorités et du consommateur. Dès lors que le marquage "CE" ne constitue donc pas une garantie de qualité, de certification ou d'approbation par des tiers indépendants, il suffit qu'il soit apposé sur les documents d'accompagnement et non sur le produit en tant que tel ».

Exposé des motifs

En vertu des réglementations existantes, tous les produits d'une catégorie donnée, par exemple les jouets, doivent porter le marquage «CE». Il en découle que ce marquage ne constitue pas un message à l'intention du consommateur signalant qu'un produit est meilleur qu'un autre. Le fait qu'un produit porte ce marquage signifie (simplement) qu'il répond aux normes de sécurité et peut par conséquent être commercialisé. Les consommateurs s'attendent toutefois à ce que tous les produits présents en magasin soient autorisés à la vente.

Prenons par exemple le cas d'un consommateur souhaitant acheter des équipements sportifs, comme des patins à roulettes et/ou un skateboard. Le marquage CE n'est pas obligatoire pour ce type de produits destinés aux enfants de plus de 20 kg. Ces différents produits peuvent être placés côte à côte dans les rayons et le consommateur peut très bien penser que ceux portant le marquage CE sont meilleurs que les autres.

De nombreuses enquêtes effectuées au fil du temps montrent que les consommateurs ne comprennent pas les marquages CE voire sont induits en erreur par ces derniers. Ils font notamment l'erreur de croire qu'il s'agit de produits de qualité (et pas seulement de produits sûrs), qu'ils ont été testés par des tiers indépendants, ou qu'ils sont fabriqués dans l'UE.

Il est d'ailleurs tout à fait naturel que les consommateurs ne comprennent pas ce système. S'il n'existe pas d'obligation de marquage CE pour tous les produits alimentaires, ceux-ci doivent néanmoins être conformes aux règlements et aux directives de l'Union européenne. Les organisations de consommateurs européennes que sont le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) et l'Association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs dans la normalisation (ANEC) sont d'avis qu'il suffirait que le marquage CE, en qualité de «passeport de sécurité» pour le marché, soit apposé sur les documents d'accompagnement, à des fins de contrôle par les autorités compétentes.

Résultat du vote

Voix pour: 24 Voix contre: 27 Abstentions: 10

Paragraphe 5.2.12

Ajouter un nouveau 6^e point:

«— amener la Commission, les producteurs et les consommateurs à envisager la création d'un véritable dispositif de marquage de la qualité des produits fondé sur une certification par un tiers, qui couvre davantage d'aspects que les règles de sécurité de base que prévoient les directives;».

Exposé des motifs

Dans le cadre d'une telle discussion, il pourrait être envisagé de créer des normes qui aient non seulement trait à la sécurité, mais qui couvrent aussi des demandes relatives à la qualité, à l'environnement et à l'éthique, afin de permettre à certains producteurs de soumettre, s'ils le souhaitent, leurs produits à des vérifications portant sur d'autres demandes que la seule sécurité.

Si le présent amendement est adopté, il conviendra d'adopter en conséquence la partie 1 «Conclusions et recommandations» (par exemple au paragraphe 1.5 après le 7^e point).

Résultat du vote

Voix pour: 25 Voix contre: 29 Abstentions: 12

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 80/181/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux unités de mesure»

COM(2007) 510 final — 2007/0187 (COD)

(2008/C 120/02)

Le 26 septembre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 80/181/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux unités de mesure».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 novembre 2007 (rapporteur: **M. CASSIDY**).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 114 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve sans réserve cette proposition de directive du Conseil.

1.2 La directive indique fin 2009 comme date butoir pour l'utilisation d'«indications supplémentaires» (à savoir les indications non métriques). Il serait coûteux, pour toutes les entreprises européennes impliquées dans les échanges transatlantiques, de maintenir cette échéance.

1.3 La directive exige également que le Royaume-Uni et l'Irlande fixent une échéance en ce qui concerne les exceptions relatives à la pinte, au mile et à l'once troy.

1.4 La Commission propose de supprimer ces délais et de ne pas les remplacer par de nouveaux.

1.5 Les unités métriques ou unités SI (*Système International*) sont définies dans la directive comme unités de mesure légales dans l'Union européenne, le SI est le système mondial qui a été approuvé en 1960 par la *Conférence générale des poids et mesures* (CGPM). Bien que l'Union européenne ne soit pas elle-même signataire, tous les États membres le sont. La mise à jour régulière des unités SI en fonction des progrès techniques induit la Commission à proposer l'adoption du symbole «katal» comme unité SI pour l'activité catalytique.

1.6 Le CESE accueille donc favorablement la proposition de la Commission qui s'inscrit dans les efforts de simplification et d'amélioration de la législation et rend hommage à la sensibilité dont la Commission fait preuve en reconnaissant l'importance de la «subsidiarité» pour l'Irlande et le Royaume-Uni.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au niveau sonore aux oreilles des conducteurs de tracteurs agricoles ou forestiers à roues» (Version codifiée)

COM(2007) 588 final — 2007/0205 (COD)

(2008/C 120/03)

Le 24 octobre 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 de directive du Parlement européen et du Conseil relative au niveau sonore aux oreilles des conducteurs de tracteurs agricoles ou forestiers à roues» (Version codifiée).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), a décidé par 135 voix pour et 2 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes»

COM(2007) 140 final — SEC(2007) 388

(2008/C 120/04)

Le 28 mars 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 le:

«Livres vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 octobre 2007 (rapporteur: M. RIBBE).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 13 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 48 voix pour et 1 abstention.

1. Synthèse

1.1 Le CESE prend acte que la Commission européenne a publié, avec un retard très conséquent, le livre vert sur l'utilisation environnementale d'instruments fondés sur le marché.

1.2 Il approuve les présentations portant sur les effets fiscaux et environnementaux que peuvent produire les divers instruments fondés sur le marché (tels que les impôts, les droits, les taxes, les subventions, les droits et les certificats d'émission, etc.).

1.3 Le CESE constate que les instruments fondés sur le marché font depuis longtemps partie intégrante de l'action politique. L'objectif n'est plus dès lors de déterminer «si» ces instru-

ments doivent être utilisés, mais d'indiquer «comment» ils doivent l'être.

1.4 Comme le fait remarquer à juste titre la Commission, si les instruments fondés sur le marché offrent la possibilité de parvenir à des solutions rentables en matière de protection de l'environnement, elles ne sont pas pour autant la panacée. Aussi, le débat politique (tout comme le livre vert) devrait porter sur le lien et l'interaction existant, par exemple, entre les obligations et les interdictions, la réglementation et les instruments fondés sur le marché (tels que la fiscalité, les mesures incitatives, les subventions ciblées et les échanges de droits d'émission). Or, le livre vert de la Commission n'oriente pas assez la réflexion vers ces questions et le CESE le déplore.

1.5 Le Comité invite donc la Commission à mettre à profit le débat public suscité par le livre vert pour illustrer par des exemples concrets le potentiel, les effets mais également les limites qui caractérisent les différents instruments destinés à la protection de l'environnement.

2. Contenu du livre vert

2.1 Le 28 mars 2007, la Commission européenne a présenté le livre vert annoncé dès 2004 qui traite des «instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes» ⁽¹⁾ et sur lequel porte le présent avis.

2.2 Grâce à ce livre vert, la Commission souhaite amener la société à ouvrir un débat sur l'utilisation renforcée des instruments fondés sur le marché.

2.3 La Commission indique, dans son livre vert, que les objectifs environnementaux définis parallèlement au niveau européen, notamment dans le cadre des nouvelles politiques énergétique et de changement climatique, ne représentent «rien de moins qu'une révolution industrielle pour les 10 à 15 années à venir».

2.4 La Commission affirme clairement que «sans intervention publique [...] ces ambitieux objectifs ne peuvent pas être atteints». La Commission estime que les instruments fondés sur le marché devraient de plus en plus être mis au service de la politique environnementale; ils doivent jouer «un rôle majeur dans les efforts indispensables pour obtenir ce réel changement via des incitations destinées aux entreprises et aux consommateurs».

2.5 La Commission précise néanmoins que «ces instruments ne sont pas une panacée».

2.6 Au nombre des «instruments fondés sur le marché» figurent les taxes, les redevances, les aides ciblées et les systèmes de permis négociables.

Recours aux instruments fondés sur le marché en tant que moyens d'action politique

2.7 Selon la Commission, l'utilisation des instruments fondés sur le marché se justifie par «leur capacité à corriger les défaillances du marché avec un rapport coût-efficacité positif. On entend par défaillance du marché une situation où les marchés soit ignorent totalement le «véritable» coût ou le coût social de l'activité économique (par exemple, des actifs environnementaux dont le caractère est celui de biens publics), soit n'en tiennent pas suffisamment compte».

2.8 Divers avantages sont mentionnés:

- les instruments fondés sur le marché tiennent compte des différences entre les entreprises,
- ils améliorent les signaux transmis par les prix, en donnant une valeur aux coûts et avantages externes des activités économiques,
- ils dotent l'industrie d'une plus grande flexibilité pour atteindre les objectifs et diminuent donc partout les coûts de mise en conformité,
- ils incitent les entreprises à s'engager, à plus long terme, sur la voie de l'innovation technologique afin de réduire encore

les effets préjudiciables sur l'environnement («efficacité dynamique»),

- ils soutiennent l'emploi lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre de la réforme de la fiscalité environnementale ou de la réforme budgétaire dans le domaine de l'environnement.

2.9 Cependant, la Commission précise également que les instruments fondés sur le marché ne servent pas uniquement à atteindre des objectifs environnementaux, mais avant tout à «éviter les distorsions dans le fonctionnement du marché intérieur causées par des approches divergentes dans les États membres, pour garantir qu'un même secteur est soumis aux mêmes charges dans toute l'UE et pour remédier aux éventuels effets préjudiciables sur la compétitivité au sein de l'UE».

2.10 Elle indique par ailleurs que les différents instruments fondés sur le marché se distinguent par leurs effets. Les systèmes quantitatifs (tels que les régimes de permis négociables) fournissent une plus grande certitude quant à la réalisation d'objectifs spécifiques (comme les limites d'émission) par rapport à des instruments purement fondés sur les prix (tels que les taxes). Ces derniers garantissent néanmoins davantage de sécurité concernant le coût ou le prix et sont également plus faciles à mettre en œuvre.

2.11 En outre, la Commission souligne une autre différence essentielle: les taxes (ainsi que les redevances) ne sont pas uniquement utilisées pour influencer potentiellement les comportements, elles génèrent également des ressources publiques; les systèmes de permis négociables, quant à eux, ne peuvent le faire que «si les quotas sont octroyés par adjudication par les pouvoirs publics».

2.12 Le livre vert évoque également le thème de «la croissance et [de] l'emploi» et cite les arguments en faveur de la réforme de la fiscalité environnementale. Lors de son sommet qui s'est tenu en juin 2006, le Conseil européen a abordé, dans la nouvelle stratégie en faveur du développement durable, la question d'un nouveau système fiscal respectant les critères de durabilité, sans toutefois fournir d'élément plus concret. La Commission estime à présent qu'«une réforme de la fiscalité environnementale consistant à alléger les taxes grevant la qualité de la vie (par exemple charge fiscale pesant sur le travail) pour renforcer celles qui, au contraire, l'améliorent (par exemple taxes sur les activités nocives pour l'environnement, telles que l'utilisation des ressources ou la pollution) peut être une option gagnant-gagnant pour traiter les problèmes d'environnement et d'emploi (?). En même temps, un transfert fiscal à long terme exigera des recettes relativement stables sur la base de l'assiette des taxes environnementales».

2.13 Enfin, le document mentionne quelques exemples d'instruments fondés sur le marché qui sont d'ores et déjà employés (taxation de l'énergie, Eurovignette, systèmes locaux de tarification visant à décongestionner le trafic automobile dans les centres villes) et pose de nombreuses questions d'ordre spécifique ou général destinées à tous les publics afin d'engager un débat au sein de la société.

2.14 Aux yeux de la Commission, les instruments fondés sur le marché peuvent également être utilisés aux fins de la protection de la biodiversité.

(?) La Commission a déjà soulevé cette question en 1993 dans son livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi — COM(93) 700, chapitre 10 — et de nouveau plus récemment dans sa communication sur le modèle social européen et dans un document sur les liens entre les politiques de l'emploi et les politiques de l'environnement. Voir les documents COM(2005) 525 et SEC(2005) 1530. Les preuves ex-post des pays nordiques ainsi que les résultats des études modélisées indiquent l'existence des deux types de bénéfices.

(1) COM(2007) 140 final du 28.3.2007.

3. Observations générales

3.1 Le CESE s'est souvent déclaré favorable à une utilisation optimale de l'ensemble des moyens d'action politique au profit de l'environnement dont on dispose; à cet égard, les instruments fondés sur le marché peuvent jouer un rôle essentiel. Cette intention relève donc d'un consensus entre le Comité et la Commission.

3.2 Bien que le Comité approuve les arguments avancés et les considère comme pertinents et justes, il aurait souhaité que le livre vert, dont la genèse fut longue et dont la publication n'a cessé d'être retardée, apporte un peu plus de clarté quant à l'action future des instruments fondés sur le marché. Le long processus de concertation qui a eu lieu au sein des services de la Commission était peut-être nécessaire, mais le CESE ne perçoit pas l'utilité qu'il aurait pu avoir au regard du processus politique général.

3.3 Il semble plutôt que la réalité politique évolue parfois plus vite que le processus de concertation interne.

3.4 Le CESE constate que les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement correspondent depuis longtemps à une réalité, même si leur mise en œuvre varie très fortement d'un État membre à l'autre. Ainsi par exemple, d'après la moyenne fournie par Eurostat, à peine 7 % des recettes budgétaires des États membres proviennent de ressources ayant une finalité environnementale.

3.5 De ce fait, ni le livre vert ni le débat politique ne peuvent poser la question d'une éventuelle mise en place d'instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement. Il ne s'agit pas de savoir «si» mais «comment» il convient d'agir: dans quelle mesure faut-il avoir recours aux instruments fondés sur le marché et quel doit être leur rapport avec les obligations, les interdictions et les autres instruments.

3.6 Les positions exprimées dans le livre vert ne vont pas au-delà de ce qui est depuis longtemps connu et débattu au niveau des entreprises et des groupes sociaux. Qui plus est, la question de savoir quel doit être l'acteur principal n'est pas abordée. L'on sait que l'UE n'a pas le même degré de compétence pour tous les instruments existants: à titre d'exemple, en matière de droit fiscal, ses compétences sont très restreintes. En outre, l'on ne comprend pas clairement quelles initiatives politiques doivent faire suite à ce livre vert, s'il va être suivi, comme il est de coutume, par un livre blanc et quelles conséquences doivent en être tirées.

3.7 La principale lacune réside dans le fait qu'il semble particulièrement délicat de déterminer quel instrument doit être privilégié par les initiatives mises en œuvre dans tel ou tel contexte politique. La délimitation prévue ou les interconnexions potentielles entre, par exemple, la réglementation et les instruments fondés sur le marché, demeurent confuses.

3.8 Le CESE accueille donc le livre vert avec bienveillance, mais il constate que le débat au sein de la société concernant des instruments plus efficaces au service de la politique environnementale devrait être amorcé et accompagné d'engagements plus significatifs et d'exemples aussi concrets que possible afin que les objectifs ambitieux dont l'UE se dote dans ce document,

notamment en matière de lutte contre le changement climatique et de politique énergétique, puissent aussi être réalisés.

3.9 Pour le CESE, les instruments fondés sur le marché doivent être orientés sur le principe du pollueur-payeur (PPP) et devraient par conséquent encourager toute personne protégeant activement l'environnement.

4. Observations particulières du CESE

4.1 Le CESE a toujours insisté sur l'importance d'internaliser les «coûts externes». La Commission décrit ici les instruments fondés sur le marché qui peuvent être mis en œuvre. Il convient toutefois d'adopter, en premier lieu, une décision politique claire qui déterminera le montant de ces coûts externes à internaliser.

4.2 Parmi les instruments «fondés sur le marché», le livre vert évoque, dans le domaine des transports routiers, l'exemple de l'Eurovignette qui montre bien que concernant l'intégration des coûts extérieurs, cette mesure pourtant considérée comme appropriée a, jusqu'à présent, été effectivement mise en œuvre sans grande conviction. La Commission constate même que «les redevances moyennes ne peuvent couvrir que les coûts d'infrastructures et excluent donc les coûts externes». Dès lors, des initiatives qui viseraient, par exemple, à intégrer, à l'avenir, les coûts externes dans l'Eurovignette sont nécessaires.

4.3 Le CESE demande à la Commission, au Conseil et au Parlement européen de ne désigner par le terme «instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement» que les mesures ayant une véritable et manifeste visée environnementale. Pour ce qui est de l'Eurovignette précédemment évoquée, l'aspect environnemental ne peut être que partiellement déduit, puisque les coûts externes demeurent exclus. L'objectif premier de l'Eurovignette est de garantir que le financement des coûts d'infrastructure n'incombe pas uniquement aux fonds publics et que les usagers y participent directement. Naturellement et indirectement, une telle approche a également un impact environnemental, par exemple lorsque la hausse des prix conduit l'utilisateur à s'interroger s'il doit utiliser le réseau routier ou ferroviaire (ou bien renoncer à effectuer un trajet donné). Cependant, l'Eurovignette ne doit commencer à être considérée comme un «instrument en faveur de l'environnement» que lorsque les coûts (environnementaux), qui ne faisaient auparavant l'objet d'aucun marché et n'étaient pas pris en compte, viennent à être intégrés.

4.4 Il appartient donc aux responsables politiques de préciser avant tout l'objectif que telle ou telle mesure doit atteindre. Ce n'est qu'après la définition de cette finalité que la discussion pourra s'orienter vers l'instrument adéquat.

4.5 En dépit d'une utilisation renforcée des instruments fondés sur le marché, les responsables politiques ne peuvent donc pas se soustraire à l'adoption de décisions dont certains aspects sont très délicats du fait de la controverse qu'ils suscitent et qui consistent à énoncer des objectifs (environnementaux) précis tels que les limites d'émissions ou d'autres encore. Jusqu'à présent, ce sont justement ces décisions qui ont souvent fait défaut. Les instruments fondés sur le marché ne peuvent en aucun cas remplacer de telles initiatives; comme l'indique leur nom, ils ne sont que des instruments permettant d'atteindre des objectifs politiques définis.

4.6 La Commission doit remédier aussi rapidement que possible aux incertitudes que laisse planer le livre vert. Elle doit clairement préciser de quelle manière elle envisage la future utilisation des divers instruments politiques. De ce fait, le CESE recommande à la Commission de fournir, dès la tenue du débat élargi qui devrait porter sur ce thème, quelques exemples pratiques provenant des divers domaines d'action, tels que l'énergie ou les transports, illustrant les différentes perspectives d'action politique (assorties ou non d'instruments fondés sur le marché).

4.7 Ainsi, elle pourrait certainement prouver qu'en instaurant les instruments fondés sur le marché, l'on n'entend pas considérer comme résolus des problèmes tels que, par exemple, les substances cancérigènes.

4.8 Les instruments fondés sur le marché peuvent également fournir d'utiles éléments de réponse à une question qui se pose de plus en plus, à savoir de quelle manière pourraient être mises en place des centrales au charbon n'émettant pas de dioxyde de carbone si l'on venait à disposer de la technologie nécessaire. Les rendrait-on obligatoires parce qu'elles correspondraient à la technique la plus moderne (loi normative) ou bien les doterait-on de rentabilité par le biais d'instruments fondés sur le marché? De telles interrogations devraient à l'avenir faire davantage l'objet de débats de société.

4.9 Si les interconnexions et la délimitation entre la législation et les instruments fondés sur le marché étaient globalement clarifiées grâce à la définition de moyens d'action concrets et adaptés, les réflexions afférentes menées dans le livre vert sur l'utilisation des instruments fondés sur le marché dans le domaine de la conservation de la biodiversité deviendraient peut-être plus compréhensibles; le CESE estime jusqu'à présent

que ces analyses ne sont pas suffisamment convaincantes pour pouvoir susciter l'espoir de lutter efficacement contre l'appauvrissement de la biodiversité, qui reste toujours aussi alarmant.

4.10 Dans son «Rapport de situation bisannuel sur la stratégie européenne de développement durable»⁽³⁾, le Comité a déjà appelé la Commission à transformer concrètement ses réflexions très vaguement formulées en un nouveau système fiscal guidé par les indicateurs permettant d'évaluer les progrès réalisés en matière de développement durable. D'après Eurostat, près de 7 % des recettes fiscales proviennent des taxes environnementales.

4.11 Le CESE considère qu'il est grand temps d'organiser un débat portant sur la réduction de la fiscalité professionnelle et sur la compensation des dépenses par la taxation des activités préjudiciables à l'environnement, et d'en accélérer la tenue, comme le propose le Livre vert. À cet égard, il convient de clarifier la manière dont l'UE envisage les changements correspondants, alors même que les traités n'exercent qu'une influence tout au plus marginale sur la politique fiscale des États membres en la matière.

4.12 Le CESE tient pour impératif que soit présentée, dans les meilleurs délais, la synthèse prévue concernant les subventions écologiquement néfastes et que ces subventions soient supprimées le plus rapidement possible. Aux yeux du Comité, ces subventions provoquent une importante distorsion de concurrence et constituent une allocation erronée et totalement inacceptable des moyens publics. Les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement ne pourront produire les effets escomptés que lorsque toutes les subventions écologiquement néfastes auront été éliminées.

Bruxelles, le 13 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ JO C 256 du 27.10.2007, p. 76.

Avis du Comité économique et social européen sur «La main-d'œuvre agricole transfrontalière»

(2008/C 120/05)

Le 16 février 2007, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur:

«La main-d'œuvre agricole transfrontalière».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 octobre 2007 (rapporteur: **M. SIECKER**).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 13 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La migration de main-d'œuvre en Europe est de nature économique. Elle est la conséquence de la libre circulation des travailleurs dans une Europe qui connaît de grandes différences de niveau de vie d'un État membre à l'autre. Le chômage important dans plusieurs nouveaux États membres et la demande de main-d'œuvre bon marché et faiblement qualifiée dans les 15 anciens pays membres engendrent un afflux constant de demandeurs d'emploi.

1.2 En 2004 et en 2007, on a convenu de mesures transitoires permettant aux anciens États membres de réguler l'immigration en provenance des nouveaux pays membres. Parmi les raisons motivant ces mesures figuraient la volonté des anciens États membres d'éviter qu'un flux migratoire de main-d'œuvre trop important ne génère sur le marché du travail des tensions susceptibles de provoquer l'engagement de main-d'œuvre illégale.

1.3 Ces mesures ont eu pour conséquence exactement la situation que l'on cherchait à éviter. Dans son rapport consacré au fonctionnement des mesures transitoires, la Commission européenne constate que des restrictions au travail légal imposées aux migrants en provenance des nouveaux États membres ont conduit dans la pratique à une prolifération du travail non déclaré, du pseudo travail «indépendant», de prestations fictives de services et de travaux déguisés en sous-traitance.

1.4 Cette situation paradoxale vient du fait que, dans l'UE-15, le secteur agricole connaît une demande importante de travail saisonnier pour laquelle on ne trouve pas assez de travailleurs résidents. Suffisamment de travailleurs migrants provenant des nouveaux États membres sont intéressés par ce travail mais nombre d'entre eux ne peuvent le faire à cause des mesures transitoires restrictives. Les flux de main-d'œuvre agricole sont variables tant du point de vue des pays d'origine que des pays d'accueil. Les différences sont notamment liées à l'existence ou non de mesures transitoires, qu'elles soient totales ou partielles.

1.5 Dans ce contexte, le travail saisonnier finit souvent dans le circuit informel. Il est difficile d'obtenir des informations précises concernant cette question car les trois parties impli-

quées ont chacune des raisons qui leur sont propres de ne pas rendre publiques ces informations. En effet, certains employeurs veulent payer moins que la loi ou les conventions collectives en vigueur ne les y obligent, certains travailleurs se contentent d'une rémunération inférieure à celle à laquelle ces mêmes dispositions leur donnent droit et enfin, des intermédiaires peu scrupuleux sont trop heureux de pouvoir jouer les entremetteurs dans cette affaire qui peut leur rapporter gros.

1.6 Beaucoup de ces intermédiaires cassent les prix mais, au final, ce sont les travailleurs migrants qui payent la facture et doivent se contenter de revenus inférieurs au minimum social. De même, il arrive que les employeurs de travailleurs saisonniers payent un prix conforme à celui du marché aux intermédiaires mais que ceux-ci ne s'acquittent d'aucun impôt sur les revenus du travail ou de cotisations sociales. En outre, ces intermédiaires empochent généralement une partie du salaire des travailleurs migrants. Enfin, il existe des sites Internet, avec des numéros de téléphone tant en Europe orientale qu'occidentale, qui proposent les services de travailleurs indépendants pour lesquels il ne faut s'acquitter d'aucun impôt ni d'aucune cotisation patronale ou sociale.

1.7 Cette situation n'est pas souhaitable de plusieurs points de vue. L'on doit poser en principe que les travailleurs migrants soient traités à tous égards de la même manière que leurs collègues travailleurs résidents. À travail égal, salaire égal et il convient de mettre en place de meilleures conditions d'accès à la sécurité sociale. Cela n'est pas seulement dans l'intérêt social des travailleurs, mais également dans l'intérêt économique des employeurs (des conditions de concurrence équitables pour tous) et dans l'intérêt financier des États membres (au niveau fiscal).

1.8 Il existe une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Elle prévoit des sanctions harmonisées à l'encontre des employeurs, des mesures préventives harmonisées, la définition de bonnes pratiques en matière d'application de sanctions à l'encontre des employeurs et l'échange de ces bonnes pratiques entre États membres.

1.9 Tant que ces restrictions pour les migrants en provenance des nouveaux États membres sont maintenues, le CESE plaide pour que la directive proposée s'applique également aux employeurs de ressortissants de pays de l'Union encore soumis aux restrictions et en séjour irrégulier. Le Comité estime en outre qu'il est de la plus haute importance que l'UE veille attentivement non seulement à la transposition de la directive dans la législation de tous les États membres mais aussi à son application dans la pratique.

1.10 La lutte contre le travail non déclaré pourrait tirer profit d'une définition européenne univoque de la relation de travail qui tracerait une ligne claire entre l'occupation d'un emploi (la fourniture de services) et l'exécution de tâches dans le cadre d'un rapport d'autorité (le contrat de travail). L'Organisation internationale du travail a fait une recommandation claire à ce sujet. Elle accorde aux indépendants de bonne foi, dont la spécialité va au-delà du travail non qualifié à bon marché, un statut plus clair dans le monde du travail et garantit aux travailleurs la protection à laquelle ils ont droit. Le CESE se félicite que la Commission européenne ait approuvé une proposition relative à une enquête par les partenaires sociaux européens du secteur de la construction consacrée au (faux) travail indépendant. Il note également avec satisfaction que la Commission entend financer cette enquête.

1.11 Au vu des retombées engendrées par les restrictions au travail légal, il vaudrait peut-être mieux ne plus prévoir ce genre de mesures transitoires dans le cadre des futurs élargissements de l'Union européenne. De même, le CESE invite la Commission à étudier la possibilité de lever toutes les restrictions auxquelles sont encore soumis les travailleurs provenant des douze pays qui ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007. Une grande partie des partenaires sociaux en Europe y est favorable, pour peu que des mesures concrètes soient prises aux niveaux communautaire et national ainsi qu'à leur propre niveau pour veiller au traitement équitable de travailleurs migrants.

2. Introduction

2.1 D'après la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne devra devenir une économie de la connaissance très concurrentielle fondée sur une production et une consommation durables et dotée d'une grande cohésion sociale.

2.2 Aujourd'hui, l'UE est une économie de la connaissance passablement concurrentielle, caractérisée par des modes de production et de consommation encore insuffisamment durables et une cohésion sociale qui laisse beaucoup à désirer.

2.3 Le présent avis porte surtout sur ce dernier aspect: la cohésion sociale. L'Union européenne accorde beaucoup d'attention au développement économique et à l'application du principe de durabilité notamment à la production. Le manque d'attention accordé dans les politiques au troisième pilier de la stratégie de Lisbonne entraîne l'affaiblissement de la cohésion sociale plutôt que son renforcement.

2.4 Les conséquences de cet étiolement de la cohésion sociale sont clairement visibles sur le marché du travail. La part de l'emploi informel augmente et un type de travailleur qu'on supposait jusqu'il y a peu disparu depuis longtemps a refait son apparition: le journalier.

2.5 Les nouveaux journaliers offrent leurs services dans la rue, dans des endroits connus pour être les lieux de ramassage d'entremetteurs peu scrupuleux. Leurs employeurs les prennent à la journée, sans s'acquitter pour eux d'aucun impôt sur les revenus du travail ou de cotisations sociales. Les journaliers doivent prestre trop d'heures par jour, perçoivent un salaire horaire insuffisant et ne bénéficient en aucune manière de la protection du droit du travail, pour peu qu'elle existe.

2.6 Il y a quelques années de cela, le marché de l'emploi avait encore un caractère national, surtout pour le travail peu ou non qualifié. L'élargissement de l'UE en 2004 a donné lieu à l'émergence d'un marché européen de l'emploi également pour ce segment particulier. L'élargissement de 2007 et l'arrivée des travailleurs bulgares et roumains ont contribué à une forte croissance de l'offre sur ce nouveau marché.

2.7 Cette tendance connaît un développement considérable dans l'agriculture. De plus, c'est presque toujours justement dans ce secteur que beaucoup de personnes cherchant du travail à l'étranger trouvent leur premier emploi.

2.8 Par le présent avis, le CESE souhaite faire figurer cette question dans l'agenda de l'Union afin que les institutions européennes concernées puissent rechercher conjointement avec les États membres et les partenaires sociaux des solutions pour ce problème considérable, tragique et — hélas — de plus en plus grave.

3. L'agriculture

3.1 L'agriculture est l'ensemble des activités économiques de transformation de l'environnement naturel visant à produire des végétaux et des animaux⁽¹⁾. Des techniques diverses et nombreuses sont utilisées à cette fin, selon le produit, le mode de production et le niveau de prospérité. Elles vont du travail au moyen de simples outils à l'utilisation d'imposantes machines, qui remplacent de plus en plus la main-d'œuvre.

3.2 Le secteur agricole est un secteur important de l'économie de l'UE. L'Union compte en effet plus de 160 millions d'hectares de terres agricoles exploitées et 11 millions d'exploitations agricoles, qui emploient au total 15 millions de personnes. Si, dans la majorité des cas, il s'agit des agriculteurs eux-mêmes et des membres de leur famille, environ un million d'exploitations emploient 6,5 millions de travailleurs. Parmi ceux-ci, 4,5 millions travaillent comme saisonniers, pour un nombre inconnu d'entre eux, dans un autre pays que le leur⁽²⁾. Beaucoup de ces saisonniers sont originaires de Pologne, de Bulgarie et de Roumanie.

3.3 L'agriculture peut être subdivisée en plusieurs activités: l'élevage (la production animale) et l'aquaculture (la production de poissons), l'horticulture (la production à petite échelle de plantes à cycle court comme les légumes, les plantes ornementales, les fruits, les champignons) et la culture, qui diffère de l'horticulture en ce que la production végétale se fait à plus grande échelle et qu'elle exige moins de main-d'œuvre. La sylviculture à des fins commerciales n'est pas reconnue partout dans l'Union européenne comme un sous-secteur de l'agriculture mais est considérée dans plusieurs pays comme un secteur à part entière.

⁽¹⁾ Code NACE A.

⁽²⁾ www.agri-info.eu

3.4 L'agriculture ne produit pas seulement des denrées alimentaires mais, de plus en plus, d'autres biens tels que des fleurs, des fourrures, du cuir, des combustibles biologiques (biodiesel, éthanol, gaz, bois à pousse rapide), des enzymes, des fibres, etc. Les plantes manipulées génétiquement produisent également des médicaments spécifiques.

3.5 Les données en provenance tant de l'Organisation internationale du travail ⁽³⁾ que d'Eurofound ⁽⁴⁾ indiquent que l'agriculture figure parmi les secteurs les plus dangereux pour les travailleurs. Au total, 335 000 accidents du travail mortels ont lieu chaque année. Plus de la moitié d'entre eux — 170 000 — surviennent dans le secteur agricole.

4. Les formes de travail informel

4.1 À cause des nombreuses complications juridiques que connaît l'Union européenne, il est impossible de formuler une définition univoque du travail informel. Des pratiques acceptées comme tout à fait normales dans un État membre (quand un domaine donné n'est pas réglementé, il n'y a aucune disposition à observer) sont considérées dans un autre comme singulières, voire comme une infraction à la législation ou à la réglementation en vigueur dans ce pays.

4.2 Les définitions nationales du travail informel diffèrent d'un État membre à l'autre. Il s'agit d'activités non reprises dans les statistiques officielles de l'économie formelle. S'il existe bien des données chiffrées, elles ne proviennent souvent que d'une seule et même source, ne sont pas toujours vérifiables et donc pas toujours fiables. Il demeure toutefois irréfutable que le travail informel existe à grande échelle.

4.3 Pratiquement toutes les définitions nationales du travail informel insistent sur le non respect des obligations fiscales. Le non-respect d'obligations en rapport avec la sécurité sociale est également mentionné dans presque toutes les définitions. Étrangement, les définitions nationales du travail informel n'évoquent pratiquement jamais le non-respect d'autres obligations relevant du domaine du droit du travail (conditions de travail, temps de travail, conventions collectives ayant un caractère général contraignant).

4.4 Le travail informel est effectué par des travailleurs non enregistrés. Il ne s'agit pas d'office de travailleurs immigrants sans permis de travail et/ou de séjour. Des personnes en possession des documents demandés — ou n'en ayant pas besoin parce qu'ils sont résidents du pays où le délit est commis — travaillent également de manière informelle. Les travailleurs sans documents valides sont en outre plus vulnérables et donc plus facilement exploitables que ceux qui en disposent. Par ailleurs, ce dernier groupe a également accès au travail dans le circuit formel, ce que les travailleurs sans documents valides n'ont pas.

4.5 Parallèlement à la forme classique du travail salarié, on trouve également les «indépendants sans personnel». Ces «indépendants» sont considérés comme des entrepreneurs et leurs employeurs ne sont pas tenus de s'acquitter pour eux d'un impôt sur les revenus du travail ou de cotisations sociales. C'est à eux qu'il revient de les payer.

4.6 Les indépendants sans personnel ne bénéficient pas non plus de la protection de la législation du travail comme les autres travailleurs. Les dispositions relatives au salaire minimum, au temps de travail hebdomadaire maximal et à la santé et la sécurité au travail ne valent pas pour eux. Considérant le risque élevé d'accident du travail grave qui caractérise ce secteur (voir 3.5), cette situation est inacceptable. Ces indépendants sont libres de travailler aux tarifs et aux conditions qu'ils ont eux-mêmes fixés avec leurs employeurs.

4.7 À l'origine, ces indépendants étaient des professionnels avertis, spécialisés dans certains métiers spécifiques. Généralement, ils avaient mis des années à acquérir le niveau d'homme de métier accompli et qualifié nécessaire pour poursuivre une activité d'indépendant.

4.8 Actuellement, à cause de l'externalisation et du recours croissant à la sous-traitance après s'être défait de fonctions non essentielles, on sous-traite bien plus que le seul travail spécialisé. Un noyau restreint de collaborateurs stables et possédant de bonnes connaissances dans le domaine concerné suffit, l'exécution des tâches plus simples étant de plus en plus externalisée et sous-traitée. La demande de ce type de travail est comblée par un nombre important de nouveaux indépendants qui font leur apparition sur le marché de l'emploi. La principale spécialité de beaucoup de ces nouveaux indépendants est surtout le travail non qualifié à bon marché.

4.9 Dans les faits, il s'agit d'une forme de pseudo-travail indépendant utilisée essentiellement à la fin des années 80 du siècle précédent afin d'exporter le chômage à partir de l'Irlande et du Royaume-Uni. Auparavant, il existait dans la législation britannique une série de garanties qui permettaient de vérifier si les indépendants satisfaisaient effectivement à certaines conditions. Ils devaient notamment être des experts avertis dans un métier spécifique. Le gouvernement britannique de l'époque a supprimé ces critères de sélection, permettant ainsi soudainement à beaucoup plus de personnes de s'inscrire en tant qu'indépendants et de travailler sur le continent sans être soumis au droit du travail en vigueur dans les États membres continentaux ⁽⁵⁾.

4.10 Du reste, ce phénomène n'est aujourd'hui plus l'apanage des pays anglo-saxons. Ainsi, un porte-parole du gouvernement polonais a déclaré, au cours d'une conférence sur la libre circulation des travailleurs, que son gouvernement invitait les demandeurs d'emploi à s'inscrire en tant qu'indépendants ⁽⁶⁾. Cela leur permet d'éviter toutes les restrictions en vigueur — pour peu qu'elles le soient encore — dans les autres États membres et de travailler partout. De cette façon, le statut d'indépendant est régulièrement utilisé de manière délibérée comme une construction artificielle permettant de contourner les régimes légaux ou de conditions de travail dans le cadre d'une chaîne de sous-traitance. La conclusion de contrats abusifs avec ces pseudo-indépendants, dont les services sont souvent proposés par le biais d'agence de travail, permet également de se décharger de toute responsabilité concernant le respect des obligations en matière d'impôt sur les revenus du travail et de sécurité sociale.

⁽³⁾ Agence des Nations unies dont le siège est à Genève.

⁽⁴⁾ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin.

⁽⁵⁾ Institut européen de recherche sur les conditions de travail dans la construction.

⁽⁶⁾ FAFA, conférence sur la libre circulation des travailleurs, 1^{er} juin 2006, Oslo, www.fafa.no.

4.11 Ce phénomène est également observé à grande échelle dans la construction, un secteur qui a fait l'objet de davantage d'études que le secteur agricole. Les similitudes entre les deux secteurs sont nombreuses. Ils partagent surtout les trois grands facteurs de risque qui caractérisent le travail informel: un travail intensif, temporaire, effectué principalement par des travailleurs non résidents. Les partenaires sociaux du secteur de la construction ont entre-temps identifié le danger et demandé à la Commission européenne des subsides pour mener une étude sur le phénomène du (faux) travail indépendant dans 18 États membres. La Commission a honoré cette demande et la proposition d'étude fera l'objet d'un marché public à l'échelon européen avant la fin de cette année.

4.12 Étant donné qu'il n'existe toujours aucun cadre juridique européen pour la relation de travail, le champ est libre pour un commerce douteux de main-d'œuvre bon marché. Cette réalité engendre de sérieux effets pervers dommageables au niveau européen. La Commission européenne arrive elle-même à une conclusion identique dans son *Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires du Traité d'adhésion de 2003* dans lequel elle constate que «les restrictions ont peut-être encouragé certains ressortissants de l'UE 8 à chercher d'autres manières d'exercer une activité économique dans les États membres de l'UE 15, ce qui expliquerait un afflux particulièrement élevé de travailleurs détachés ou de travailleurs prétendant être indépendants» (7).

4.13 Dans ce même rapport, la Commission observe que «reconnaissant que les flux migratoires des États membres de l'UE 8 vers ceux de l'UE 15 avaient été modestes, les partenaires sociaux ont beaucoup insisté sur le fait qu'il fallait éviter une érosion de la protection sociale des travailleurs et le "dumping social". Ils ont également attiré l'attention sur le fait que des restrictions au travail légal conduisent effectivement à une prolifération du travail non déclaré, du pseudo travail "indépendant", de prestations fictives de services et de travaux déguisés en sous-traitance». Un peu plus loin, la Commission nuance l'image selon laquelle les flux migratoires n'ont pas été très importants en remarquant que «les flux migratoires réels dans l'UE élargie peuvent être plus importants que ne le montrent les données présentées dans le rapport, puisque le phénomène du travail non déclaré n'est pas entièrement cerné par les statistiques officielles». Par ailleurs, la Commission constate d'une manière générale que les restrictions concernant l'accès au marché du travail peuvent entraîner un recours plus important au travail non déclaré.

4.14 L'horticulture aux Pays-Bas, par exemple, le secteur agricole avec le plus de travailleurs, comptaient en 1992 un total de 54 200 équivalents temps plein. Près de 87 % des travailleurs étaient des salariés tandis qu'un peu plus de 13 % d'entre eux étaient liés à l'entreprise d'une autre manière (interim, contrat temporaire, (pseudo-) indépendants). En 2005, le secteur comptait 59 000 équivalents temps plein dont 61 % de salariés et près de 39 % de travailleurs liés à l'entreprise d'une autre manière. Il est à noter que ces chiffres ne concernent que l'économie formelle. On estime en effet à 40 000 le nombre d'équivalents temps plein employés au printemps 2007, de manière informelle, dans le secteur (8). Il semble cependant que la part du travail informel dans l'horticulture diminue de manière cons-

tante depuis la suppression des mesures restrictives pour les ressortissants des pays qui ont adhéré en 2004.

5. Des normes du travail sous pression

5.1 Les quelques dernières années ont montré que l'imposition de restrictions concernant l'accès au marché du travail est souvent contreproductive. En effet, elle peut entraîner le contournement de dispositions légales et relatives aux conditions de travail. Jusqu'au 31 décembre 2008, les demandeurs d'emplois roumains et bulgares ne se verront imposer aucune restriction en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Slovaquie, en République tchèque, en Suède, en Finlande, à Chypre et en Slovaquie. Ils devront toutefois se faire enregistrer en Finlande, à Chypre et en Slovaquie. Ils se verront imposer des restrictions dans les quinze autres États membres de l'Union (9). S'agissant des demandeurs d'emploi provenant des dix États membres ayant adhéré en 2004, ils sont toujours soumis à certaines restrictions. Toutefois, celles-ci ne concernent qu'un nombre restreint de pays et ont une portée plus limitée que celles qui touchent les travailleurs bulgares et roumains (10).

5.2 La migration de main-d'œuvre dans l'UE est de nature économique. Elle est la conséquence de la libre circulation des travailleurs dans une Union qui connaît de grandes différences de niveau de vie d'un État membre à l'autre. Le chômage important dans plusieurs nouveaux États membres et la demande de main-d'œuvre bon marché et faiblement qualifiée dans les quinze anciens pays membres engendrent un afflux constant de demandeurs d'emploi.

5.3 Nombreux parmi ceux-ci trouvent un travail dans le secteur agricole à cause du caractère saisonnier de celui-ci: au moment de la récolte, la demande en personnel supplémentaire temporaire est très forte. Les risques de dumping social sont aussi plus importants dans ce secteur que dans d'autres, notamment parce que, dans plusieurs États membres, le secteur agricole n'est régi par aucune convention collective et que, là où il l'est, il arrive que ces conventions agricoles n'aient pas été déclarées d'application générale.

5.4 Le travail saisonnier constitue un élément structurel de l'agriculture européenne. Sans l'apport d'une main-d'œuvre flexible, aucune production agricole durable et efficace n'est possible. Le travail saisonnier dans le secteur agricole est en grande partie effectué par des travailleurs migrants. Dans certains cas, des problèmes apparaissent et mettent en péril la cohésion sociale.

5.5 Les travailleurs migrants actifs dans le circuit formel sont souvent d'emblée plus intéressants financièrement que les travailleurs résidents, étant donné que l'employeur n'est pas tenu de verser pour eux certaines cotisations, notamment pour les fonds de formation sectoriels et les fonds de pension. Les migrants originaires des dix pays qui ont rejoint l'UE en 2004 et pour lesquels des restrictions sont toujours en vigueur sur le marché de l'emploi dans certains anciens États membres travaillent souvent de manière partiellement informelle, ce qui leur permet de ne pas déclarer toutes les heures prestées auprès de

(7) COM(2006) 48 final.

(8) Productschap Tuinbouw, www.tuinbouw.nl.

(9) http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/enlargement_fr.htm.

(10) <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=fr>

l'administration fiscale. Les travailleurs migrants provenant de Bulgarie et de Roumanie, qui sont soumis à des restrictions encore plus importantes, sont généralement très représentés dans le circuit informel. Dans ce circuit, toutes les heures qu'ils prestent ne sont pas payées, les salaires horaires sont beaucoup trop bas et ils sont contraints par les contrats abusifs qu'ils ont signés de travailler comme (pseudo-)indépendants.

5.6 L'OIT a consacré plusieurs conventions à la problématique abordée dans le présent avis. Il s'agit des conventions 97 (Migration pour l'emploi, 1949), 143 (Travailleurs migrants, dispositions complémentaires, 1975), 181 (Agences d'emploi privées, 1997) et 184 (Sécurité et santé dans l'agriculture, 2001). Les conventions 97 et 181 n'ont **pas** été ratifiées par 17 États membres de l'UE sur 27. Les conventions 143 et 184 ne l'ont **pas** été respectivement par 22 et 24 États membres. Aucun parmi les 27 États membres de l'Union n'a ratifié l'ensemble des quatre conventions ⁽¹¹⁾. De même, l'OIT a fait en 2006 une recommandation concernant la relation de travail ⁽¹²⁾. Elle visait principalement à améliorer dans tous les pays la législation au niveau national afin d'établir une distinction claire et commune entre indépendants et salariés. Cette distinction est indispensable pour mettre fin à un nombre croissant de pratiques frauduleuses visant à masquer le fait que des travailleurs sont des salariés en les faisant passer pour indépendants ⁽¹³⁾.

6. Défendre les normes du travail

6.1 L'on doit poser en principe que les travailleurs migrants soient traités en tous points de la même manière que les travailleurs résidents. À travail égal, salaire égal et il convient de mettre en place de meilleures conditions d'accès à la sécurité sociale. Cela n'est pas seulement dans l'intérêt social des travailleurs, mais également dans l'intérêt économique des employeurs (des conditions de concurrence équitables pour tous) et dans l'intérêt financier des États membres (au niveau fiscal). Ce principe est loin d'être appliqué partout. Lors de la levée des mesures transitoires qui frappaient les ressortissants des pays ayant rejoint l'UE en 2004, les partenaires sociaux néerlandais ont exprimé leur intention de collaborer à partir du 1^{er} mai 2007 au contrôle du respect de la législation et de la réglementation sociale et du travail. Les pouvoirs publics ont promis d'élaborer une politique d'accompagnement. À ce jour, cela n'a encore débouché sur aucun résultat concret.

6.2 Il existe une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ⁽¹⁴⁾. Elle prévoit des sanctions harmonisées à l'encontre des employeurs, des mesures préventives harmonisées, la définition de bonnes pratiques en matière d'application de sanctions à l'encontre des employeurs et l'échange de ces bonnes pratiques entre États membres.

6.3 Cette proposition est motivée par le nombre important — entre 4,5 et 8 millions selon les estimations — de ressortissants des pays tiers séjournant illégalement dans l'UE. Cette réalité est à l'origine du travail informel. L'agriculture est, avec la

construction, l'horeca et le secteur du nettoyage, l'un des quatre secteurs les plus touchés. Le Parlement européen et le Conseil concluent dans la proposition que ce type de travail clandestin, «tout comme le travail non déclaré de citoyens de l'UE, entraîne des pertes pour les finances publiques, peut mener à une diminution des salaires et à une dégradation des conditions de travail, peut fausser la concurrence entre les entreprises et fait que les travailleurs non déclarés ne bénéficieront pas d'une assurance-maladie et de droits à pension».

6.4 Dans leur rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires du Traité d'adhésion de 2003 (période allant du 1^{er} mai 2003 au 30 avril 2006), les partenaires sociaux européens observent «que des restrictions au travail légal conduisent effectivement à une prolifération du travail non déclaré, du pseudo travail "indépendant", de prestations fictives de services et de travaux déguisés en sous-traitance». Au vu de cette constatation, il vaudrait mieux lever l'ensemble des restrictions auxquelles sont soumis les travailleurs en provenance des douze pays ayant rejoint l'Union en 2004 et 2007 pour que tous bénéficient de conditions équitables. La grande majorité des partenaires sociaux en Europe y est favorable, pour peu que des mesures concrètes soient prises aux niveaux communautaire et national ainsi qu'à leur propre niveau pour veiller au traitement équitable de travailleurs migrants.

6.5 Tant que ces restrictions sont maintenues, le CESE plaide pour que la directive proposée, qui prévoit des sanctions à l'encontre des employeurs d'illégaux provenant des pays tiers, s'applique également aux employeurs de ressortissants de pays de l'Union encore soumis aux restrictions et en séjour irrégulier. Le Comité estime en outre qu'il est de la plus haute importance que l'UE veille attentivement non seulement à la transposition de la directive dans la législation de tous les États membres mais aussi à son application dans la pratique.

6.6 Par ailleurs, cette directive permet d'agir sur les grandes différences qui existent d'un État membre à l'autre s'agissant de la qualité et de l'intensité des contrôles et de l'importance de la peine. Ainsi, aux Pays-Bas, l'amende maximale infligée aux employeurs qui engagent des travailleurs illégaux est de 6 700 euros par travailleur. En Belgique, elle s'élève à 20 000 euros et au Luxembourg à 50 000 euros. Cependant, il existe aussi des États membres qui n'ont encore prévu aucune sanction à l'encontre des employeurs de travailleurs illégaux.

6.7 L'échange de bonnes pratiques est une étape essentielle du processus qui doit mener à un accroissement de la cohésion sociale. Au cours de l'audition qui s'est tenue à Plovdiv ⁽¹⁵⁾, plusieurs de ces bonnes pratiques ont été évoquées, et notamment les suivantes:

— La création d'un conseil des travailleurs international dans la région frontalière du Burgenland, entre l'Autriche et la Hongrie ⁽¹⁶⁾. Des syndicats autrichiens et hongrois collaborent au sein de ce conseil afin de veiller à ce que le travail transfrontalier se déroule en conformité avec la législation et la réglementation;

⁽¹¹⁾ <http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp1.htm>.

⁽¹²⁾ OIT (2006) Recommandation n° 198 sur la relation de travail.

⁽¹³⁾ Amsterdam Institute of Advanced Labour Studies.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 249 final.

⁽¹⁵⁾ Plovdiv, Bulgarie, 18 septembre 2007.

⁽¹⁶⁾ www.igr.at

- La certification du système dit des «gangmasters» (chefs d'équipe) au Royaume-Uni ⁽¹⁷⁾. Par le biais d'un contrôle strict, les autorités certifient des «gangmasters» de bonne foi, qui sont, dans le secteur agricole, les principaux intermédiaires répondant à la demande de travail temporaire. L'OIT fait explicitement mention de ce système comme d'une bonne pratique dans ses publications;
 - En Belgique, les partenaires sociaux dans le secteur agricole ont convenu d'un système opérationnel de contrôle administratif en vue de prévenir le travail illégal ⁽¹⁸⁾;
 - Aux Pays-Bas, les partenaires sociaux ont introduit en 2007 un système de certification devant garantir un contrôle efficace du respect des normes sociales et du travail dans le travail intérimaire ⁽¹⁹⁾. Le système connaît encore quelques problèmes de jeunesse mais l'intention est louable et les développements prometteurs;
 - En Italie, les partenaires sociaux et les ministres du travail et de l'agriculture se sont mis d'accord en septembre 2007 sur un vaste programme visant à contrer l'expansion du travail informel et du faux travail indépendant dans le secteur agricole ⁽²⁰⁾;
- L'OIT a développé des programmes visant à régulariser les agences de travail privées afin d'éviter que les travailleurs migrants n'échouent, par le biais d'intermédiaires douteux, dans le circuit du trafic d'êtres humains et du travail forcé. Ces programmes s'adressent aux législateurs, à l'inspection du travail, aux services de police, etc.

6.8 Les situations mentionnées dans plusieurs de ces exemples ne sont pas tout à fait comparables à la situation des travailleurs roumains et bulgares qui cherchent un emploi dans l'ancienne UE 15. Ainsi, les travailleurs hongrois qui travaillent dans le Burgenland rentrent chaque soir à la maison, tandis que les travailleurs roumains et bulgares restent éloignés de leur foyer pendant des mois. Il est également question d'abus dans ces situations, mais à une échelle beaucoup plus limitée. Les formes d'abus en question sont par ailleurs tout à fait détectables et faciles à sanctionner en appliquant de manière proactive les mesures existantes. Néanmoins, l'impression générale est que les conditions de travail dans la région du Burgenland sont socialement acceptables.

Bruxelles, le 13 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ www.gla.gov.uk

⁽¹⁸⁾ www.limoso.be, <http://www.ksz.fgov.be/En/CBSS.htm>

⁽¹⁹⁾ www.normeringarbeid.nl

⁽²⁰⁾ www.lavoro.gov.it, www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7E345511-29CC-4D81-B502-225F85070D3C/0/new_n12ottobre07.pdf

Avis du Comité économique et social européen sur «La situation de l'emploi dans l'agriculture»

(2008/C 120/06)

Le 13 mars 2007, le Bureau du Comité a décidé, conformément à l'article 29A des modalités d'application de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur:

«La situation de l'emploi dans l'agriculture».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 octobre 2007 (rapporteur: M. WILMS).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 13 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 96 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Résumé

1.1 Avec sa communication intitulée «Emploi dans les zones rurales: combler le déficit d'emplois»⁽¹⁾, la Commission a posé un jalon important pour préparer le débat sur la situation de l'emploi dans le secteur agricole, laquelle constitue un facteur-clé en matière de création et de sauvegarde d'emplois dans les zones rurales.

1.2 Les changements structurels dans le secteur agricole se poursuivent. Ils affecteront des centaines de milliers de personnes employées dans l'agriculture, lesquelles perdront leur emploi ou verront leurs conditions de vie se modifier. La Commission n'aborde toutefois quasiment pas un chapitre essentiel de l'emploi dans l'agriculture, à savoir la situation des travailleurs agricoles et en particulier des saisonniers et des travailleurs migrants.

1.3 Cette omission est regrettable compte tenu des efforts consentis par la Commission dans le cadre de l'Année européenne de la mobilité des travailleurs (2006). Les quelque 4 millions de travailleurs à temps partiel et saisonniers, dont 2 millions de migrants, employés chaque année dans le secteur agricole témoignent de la mobilité et de la flexibilité importantes de ce dernier.

1.4 Le travail saisonnier, en particulier dans le secteur des fruits et légumes, est une composante structurelle de l'agriculture, sans laquelle il ne peut y avoir d'exploitation efficace et durable. La main-d'œuvre locale étant souvent insuffisante pour couvrir les besoins en travailleurs saisonniers, les travailleurs migrants participent au développement de l'agriculture en Europe.

1.5 La production de denrées alimentaires saines apporte une contribution précieuse et fondamentale à notre existence. Ceci implique également une rémunération équitable.

1.6 Bien que de nombreuses régions européennes affichent un taux de chômage élevé, la demande de main-d'œuvre saisonnière supplémentaire en provenance de Russie, d'Ukraine et d'autres pays est importante. Le marché du travail de l'UE doit évoluer d'une manière durable sur le plan social, c'est-à-dire que chacun doit avoir une chance de pouvoir gagner sa vie en travaillant. Or ces chances sont compromises par une

main-d'œuvre supplémentaire bon marché en provenance de pays tiers.

1.7 Les objectifs de croissance que s'est fixés l'Union européenne ne peuvent être atteints que par le biais d'une concurrence loyale. Quelle que soit leur origine, les personnes employées dans le secteur agricole doivent être traitées de la même manière dans tous les domaines.

1.8 La mobilité sur le marché du travail agricole est forte, ce qui est conforme aux objectifs de la Commission. Les travailleurs qui font preuve de mobilité ne doivent toutefois pas être désavantagés. Aussi l'intégration politique et économique doit-elle être suivie de l'intégration sociale. Le CESE estime qu'il convient de prendre les mesures suivantes à court terme:

- Il y a lieu de définir des normes minimales en matière de conditions de travail et de logement pour tous les travailleurs migrants en Europe.
- En contrepartie de leur travail, les travailleurs migrants doivent obtenir une protection sociale complète, y compris le droit à une retraite.
- Les travailleurs saisonniers doivent être reconnus selon leurs compétences.
- Les travailleurs migrants doivent être informés de leurs conditions de travail et de leurs droits.

1.9 L'agriculture européenne manque de transparence en matière de volume d'emploi et de normes sociales, ce qui provoque des distorsions de la concurrence. L'un des instruments permettant de rétablir une concurrence loyale est la certification des exploitations sur la base de critères sociaux.

2. Introduction

L'emploi dans le secteur agricole européen va continuer à évoluer. Le travail saisonnier et à temps partiel sont une partie importante de l'emploi salarié. Les travailleurs migrants qui quittent le lieu de leur domicile pour se rendre sur leur lieu de travail sont soumis à des conditions spécifiques. Aucune modification substantielle ne devrait en principe être apportée à cette situation dans un avenir proche.

(1) COM(2006) 857 final, «Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Emploi dans les zones rurales: combler le déficit d'emplois».

2.1 Évolution du travail saisonnier dans le secteur agricole

2.1.1 La situation de l'emploi dans l'agriculture a déjà fait l'objet de plusieurs avis du CESE. Le débat sur le travail migrant et le travail saisonnier gagne en importance, au niveau européen comme dans de nombreux États membres. Les trois acteurs principaux, à savoir les représentants des employeurs, les syndicats et les représentants politiques ou administratifs ont entrepris des engagements dans de nombreux secteurs et actions, comme le montrent les exemples suivants:

- De nombreux syndicats agricoles fournissent des informations en plusieurs langues sur la situation juridique dans les pays de destination.
- Dans certains pays, les partenaires sociaux concluent des accords collectifs adaptés aux travailleurs migrants et saisonniers.
- Des conseils juridiques sont souvent fournis aux travailleurs migrants, en particulier au moment de la signature du contrat de travail.
- Certains gouvernements organisent des tables rondes avec les partenaires sociaux pour améliorer la situation des travailleurs saisonniers et migrants.
- À la suite de l'intervention des partenaires sociaux, la Commission européenne s'est également saisie de la question et encourage de plus en plus les projets des partenaires sociaux dans le domaine du travail migrant tant au niveau européen que dans le cadre de ses différents Fonds, par exemple pour améliorer les conditions de logement et de placement des travailleurs saisonniers.

2.1.2 La création d'un observatoire du travail migrant et saisonnier a été réclamée à plusieurs reprises, mais cette demande est restée lettre morte. La collecte, la présentation et l'analyse de statistiques compréhensibles sur l'emploi dans l'agriculture sont toutefois essentielles pour améliorer la situation des travailleurs.

2.2 Définitions

2.2.1 L'une des raisons qui explique le caractère hésitant du débat sur le travail saisonnier agricole est le manque de transparence et les lacunes au niveau de la présentation de la situation actuelle. Des chiffres clairs et détaillés ne sont toujours pas disponibles concernant l'ampleur du travail saisonnier agricole.

2.2.2 Quelque 2 millions de personnes travaillent à temps plein dans le secteur agricole de l'UE. Environ 4 millions de personnes y occupent un emploi précaire, les uns à temps partiel, les autres sur une base saisonnière pendant des périodes qui vont de quelques jours à huit mois au maximum par an. Une grande partie de ces saisonniers sont des travailleurs migrants qui ne travaillent pas là où ils résident et doivent souvent passer une frontière pour se rendre sur leur lieu de travail.

2.2.3 S'agissant de l'analyse des chiffres relatifs à l'emploi, une importante clarification s'impose concernant par exemple les définitions de la taille des exploitations, la classification dans un secteur et une branche, et plus particulièrement la définition de l'horticulture et de l'agriculture de service.

3. Urgence de l'avis

3.1 L'avis est urgent pour différentes raisons:

- a. Dans sa communication sur l'emploi dans les zones rurales, la Commission examine en détail l'évolution quantitative du travail. Elle souligne qu'en dépit de la part assez marginale du travail agricole dans les régions rurales, ce secteur revêt une importance considérable. La Commission s'attend à ce que quelque 4 à 6 millions sur les 10 millions de travailleurs actuels (calculés en équivalents temps plein) quittent le secteur agricole d'ici à 2014 (2 millions dans l'UE-15, 1 à 2 millions dans l'UE15-25 et 1 à 2 millions en Roumanie et en Bulgarie).
- b. Dans l'UE-15, le nombre de travailleurs à temps plein se stabilisera, voire augmentera légèrement, comme en République fédérale d'Allemagne (anciens Länder). Dans les pays d'adhésion, il faut s'attendre à une diminution du nombre de personnes travaillant à temps plein. Il est clair que si cette tendance se poursuit, les exploitations auront davantage besoin de travailleurs saisonniers dans les régions où l'on cultive des fruits et des légumes.
- c. D'après les prévisions, beaucoup de pays manqueront de main-d'œuvre qualifiée, par exemple de travailleurs capables d'assurer des fonctions de direction ou d'utiliser des technologies complexes dans les exploitations.
- d. Certaines exploitations se plaignent déjà de ne pas trouver de main-d'œuvre saisonnière. D'aucuns commencent à penser qu'il faut non seulement augmenter la libre-circulation des travailleurs dans l'UE, mais aussi accepter davantage de travailleurs en provenance de pays tiers aux fins du travail saisonnier. La Pologne a déjà pratiqué une ouverture dans ce sens et autorisé la venue de main-d'œuvre du Belarus et d'Ukraine.
- e. Par ailleurs, le taux de chômage reste élevé dans de nombreuses régions rurales. L'une des stratégies de la Commission consiste à accroître la mobilité des travailleurs, ce qui implique toutefois que les emplois proposés soient attrayants.
- f. Il ne fait aucun doute que le travail migrant génère des conflits et des problèmes.
- g. Il va également de soi qu'il existe, dans le secteur agricole, des pics saisonniers d'emploi, c'est-à-dire des périodes pendant lesquelles du travail est disponible et qui correspondent aux périodes de végétation. Conformément à la stratégie de Lisbonne, l'objectif est de créer des emplois, mais des emplois de meilleure qualité.

- h. Dans le cadre de la stratégie de Göteborg, les États membres se sont accordés sur les objectifs du développement durable. Dans ce contexte, la même importance doit être accordée à la dimension sociale et aux objectifs économiques et environnementaux. Il s'ensuit que les normes sociales doivent également être appliquées aux travailleurs migrants. Les exploitations doivent satisfaire à leur responsabilité sociale dans ce domaine. Les travailleurs migrants ont droit à l'égalité de traitement et à des conditions de logement et de vie décentes. De plus, il convient de les intégrer pleinement dans les systèmes de sécurité sociale.
- i. Compte tenu de l'initiative de la Commission européenne visant à lutter contre les discriminations, il est également prévu de mener un débat en la matière portant sur les conditions de vie et de travail des travailleurs étrangers.
- j. La réalisation pleine et entière de la libre-circulation des travailleurs dans l'UE modifie la marge de manœuvre des États membres. Cette situation augmente la concurrence entre travailleurs et entre employeurs.
- k. Compte tenu des prévisions de la Commission, à savoir une perte de 4 à 6 millions de travailleurs dans le secteur agricole, le débat sur la politique agricole commune ne pourra pas faire l'économie d'une discussion sur la qualité de l'emploi. La situation des travailleurs permanents est amenée à évoluer. On s'attend à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et à une stabilisation du nombre de travailleurs à long terme.

4. Les problèmes qui se posent

4.1 Le travail migrant est dans une large mesure la conséquence du niveau de vie différent des régions européennes. À long terme, les migrations provoquent une pénurie de main-d'œuvre, en particulier de main-d'œuvre qualifiée, dans les pays d'origine même. Dans les régions concernées, on tente de lutter contre le manque de main-d'œuvre non pas en augmentant les salaires ou en améliorant le niveau de formation, mais en attirant des travailleurs de régions plus défavorisées encore, qui seront à l'avenir de plus en plus souvent situées en dehors de l'UE.

4.2 L'une des raisons de l'insuffisance de main-d'œuvre sont les conditions de travail, parfois difficiles et inhabituelles, dans le secteur en question. Les travailleurs saisonniers s'adaptent aux lois du marché: dans un marché du travail libéralisé, ils se rendent là où les conditions sont les plus avantageuses pour eux.

4.3 Le travail migrant est source de nombreux problèmes:

- Il convient de prendre davantage en compte la situation des femmes migrantes dans le secteur de l'agriculture. Dans nombre de pays, le recrutement concerne essentiellement des femmes, ce qui pose des problèmes sociaux et culturels dans les pays de destination comme dans les pays d'origine.
- En raison de l'application de mesures transitoires à la libre circulation des travailleurs suite aux élargissements de 2004 et 2007, des infractions au droit du travail apparaissent à travers des situations de détachement dans le cadre de prestations de service. Ainsi, la rémunération est parfois inférieure au minimum légal et fréquemment en deçà de ce que prévoient les conventions collectives ou les règles locales habituelles.

- En dépit des nombreux efforts et initiatives des syndicats, on n'arrive pas à informer les travailleurs migrants de leurs droits. Nombre de lois et règles en vigueur dans les pays de destination ne sont pas respectées. Cette exploitation de la main-d'œuvre étrangère est en contradiction flagrante avec la volonté de l'Union européenne de lutter contre la discrimination.
- Les travailleurs saisonniers restent financièrement désavantagés en matière de sécurité sociale parce que certaines périodes de cotisation font défaut.
- En règle générale, les charges découlant des conventions collectives pour les travailleurs agricoles ne s'appliquent pas aux travailleurs saisonniers.
- Dans pratiquement tous les pays, les conditions de logement des travailleurs migrants laissent à désirer.
- Une nouvelle tendance se dessine, à savoir l'engagement de travailleurs dans le secteur agricole par des agences de travail intérimaire. Bien qu'il existe de mauvais exemples concernant ces agences, le travail intérimaire peut souvent présenter des avantages, tant pour l'employeur que pour le travailleur.
- Les secteurs qui emploient un nombre important de travailleurs sur la base de contrats de courte durée sont une mine d'or pour le travail illégal. Par ailleurs, un emploi saisonnier légal est souvent utilisé par les travailleurs pour poursuivre leurs activités dans d'autres secteurs à l'expiration de leur premier contrat, alors qu'ils ne disposent pas de papiers en règle.

5. Conclusions et mesures à prendre

5.1 Cadre politique général

5.1.1 Le CESE se félicite des efforts consentis par la Commission pour améliorer l'emploi dans les zones rurales. Cette amélioration passe également par des mesures supplémentaires visant à promouvoir la transparence en matière d'emploi dans l'agriculture, en élaborant des statistiques sur les travailleurs mais aussi en informant ceux-ci des conditions de vie et de travail dans les différents États.

5.1.2 Jusqu'ici, la politique agricole s'est essentiellement focalisée sur les aspects qualitatif et quantitatif de la production et n'a dans une large mesure pas pris en compte les questions ayant trait à l'organisation du travail des salariés.

5.1.3 Il convient de concrétiser davantage les objectifs des stratégies de Lisbonne et de Göteborg. Outre les aspects économiques et environnementaux, le développement d'une agriculture durable doit également prendre en compte la dimension sociale.

5.1.4 Tous les acteurs doivent avoir comme objectif prioritaire d'éliminer les déséquilibres qui affectent le marché européen du travail. Cet objectif ne peut être réalisé en continuant à faire venir en Europe de la main-d'œuvre bon marché recrutée dans des régions de plus en plus lointaines. Le modèle européen se caractérise notamment aussi par le développement d'une vie sociale commune en Europe et ne laisse pas de place à des ghettos de travailleurs migrants où les conditions de vie et de logement sont mauvaises et où il n'existe aucun lien social ni culturel avec la vie locale.

5.1.5 Les réflexions ultérieures et les pistes de solution qui en découleront devront davantage prendre en compte les questions de genre.

5.1.6 Les conditions requises ne sont pas encore réunies. Tous les acteurs sont invités à apporter leur contribution à la réalisation de cet objectif.

5.1.7 Les travailleurs migrants doivent être traités sur un pied d'égalité avec les travailleurs locaux. La Commission doit faire tout son possible pour contribuer à cet effort. La mise au point de normes minimales représente un premier pas dans cette direction dans la mesure où elles constituent une bonne base pour un vaste débat sur la qualité du travail.

5.2 Tâches et initiatives des partenaires sociaux

5.2.1 Le CESE se félicite des efforts consentis par les partenaires sociaux pour promouvoir, dans le cadre du dialogue social, le développement de la formation professionnelle dans le secteur agricole et notamment la validation des acquis professionnels par des instances habilitées par les États membres. Le passeport européen «Agripass» en cours de création a pour objet de faciliter la mobilité des salariés agricoles dans l'espace européen. Ce passeport agricole ne devrait pas devenir un instrument de discrimination à l'égard des travailleurs qui n'en sont pas munis, mais devrait seulement les encourager à acquérir les qualifications professionnelles requises.

5.2.2 Par ailleurs, la transparence au niveau des qualifications professionnelles peut aussi améliorer la mobilité et la possibilité, pour les travailleurs, de trouver un emploi dans d'autres pays et de s'y établir. Le CESE se réjouit des initiatives de la Commission visant à soutenir les partenaires sociaux en introduisant un «passeport agricole».

5.2.3 Conjointement avec la Commission européenne et les gouvernements des différents États membres, les partenaires sociaux devraient élaborer et mettre en œuvre des stratégies de lutte contre l'emploi illégal.

5.3 Initiatives communes en matière de sécurité sociale

5.3.1 La sécurité sociale des travailleurs saisonniers revêt un intérêt particulier. Sur le plan de la couverture sociale, les travailleurs qui ont été employés sur une base saisonnière pendant plusieurs années ne doivent pas être désavantagés par rapport aux autres travailleurs. À cet effet, il convient plus particulièrement:

- de les intégrer dans le système de retraite du pays de destination et de faire en sorte qu'ils puissent faire valoir pleinement leurs droits en la matière,
- de respecter les dispositions en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail et d'informer les travailleurs migrants des risques et dangers éventuels dans leur langue maternelle,

- de couvrir les travailleurs migrants par une assurance maladie complète.

5.3.2 Il faut informer les travailleurs, dans leur langue, des lois du pays d'accueil, des conventions collectives et de la pratique en matière de rémunérations, d'organisation, de sécurité sociale, de fiscalité, de règles applicables à l'environnement de travail, etc. L'UE doit en même temps respecter le rôle des signataires des conventions collectives et ne pas légiférer dans des domaines qui relèvent de la négociation collective nationale.

5.4 Amélioration des conditions de vie et de logement des travailleurs migrants

5.4.1 Les travailleurs migrants ont droit à un logement décent dans leur pays de destination. Il y a lieu d'élaborer, au niveau européen, un cadre fixant des normes minimales dans ce domaine.

5.5 Label de qualité pour un travail saisonnier équitable

5.5.1 Depuis plusieurs années, le Comité a plaidé en faveur d'une exploitation durable dans nombre de ses avis. Une telle exploitation ne revêt pas seulement une dimension environnementale, mais comporte aussi des aspects économiques et sociaux. Un système de certification non étatique et volontaire pour un «travail saisonnier équitable» pourrait rendre la concurrence plus juste. Cette certification volontaire pourrait s'appuyer sur les critères suivants:

- un salaire adéquat,
- la santé et la sécurité au travail,
- la participation des travailleurs aux processus internes de l'exploitation,
- les règles en matière de contrat de travail,
- le logement,
- les horaires de travail.

La certification doit:

- promouvoir une concurrence équitable,
- fournir aux travailleurs saisonniers intéressés des informations sur les exploitations et
- constituer un plus en matière de bonnes pratiques d'entreprise.

5.6 Diffusion des «bonnes pratiques»

5.6.1 Le secteur agricole européen compte un grand nombre d'initiatives et de projets intéressants visant à améliorer la mobilité dans l'agriculture et la situation des travailleurs saisonniers. Le CESE invite la Commission à prendre des mesures visant à évaluer et diffuser les exemples de bonnes pratiques.

Bruxelles, le 13 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des conseils nationaux du développement durable»

(2008/C 120/07)

Les 25 et 26 avril 2007, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur:

«Le rôle des conseils nationaux du développement durable».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement» (observatoire du développement durable), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 novembre 2007 (rapporteur: M. HAKEN).

Lors de sa 440^e session plénière, tenue les 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 115 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Les conseils nationaux du développement durable (CNDD) peuvent être des acteurs forts et influents en matière de développement durable, dans la mesure où ils peuvent fournir des avis indépendants et promouvoir le dialogue avec la société civile et les parties prenantes de cette question.

1.2 La réalité des CNDD dans l'Union européenne est très hétérogène. Certains États membres n'ont pas établi de conseil ou s'ils en ont un, il est inactif, alors que les conseils actifs sont très différents les uns des autres, tant par leurs attributions que par leur composition, leur indépendance, leurs ressources et l'impact de leurs travaux.

1.3 À la lumière des expériences concluantes des États membres dotés d'un conseil national fort, le CESE invite l'ensemble des États membres à renforcer leur conseil ou, s'ils n'en ont pas, à créer un conseil opérationnel et efficace.

1.4 Le CESE recommande que les CNDD:

- comptent en leur sein des représentants de l'ensemble des grands secteurs de la société concernés,
- bénéficient d'une indépendance suffisante par rapport au gouvernement,
- jouent un rôle important dans la conception de stratégies de développement durable et dans le suivi de leur mise en œuvre,
- bénéficient d'un financement suffisant leur permettant d'apporter une véritable valeur ajoutée aux débats et au processus de prise de décisions,
- mutualisent leur expérience, échangent leurs meilleures pratiques et dialoguent entre eux, notamment en renforçant le réseau des conseils consultatifs européens pour l'environnement et le développement durable (EEAC).

2. Contexte

2.1 Le développement durable consiste à satisfaire les besoins de la génération présente sans compromettre les facultés des générations futures à satisfaire les leurs. Tel est l'un des grands objectifs qui guide l'ensemble des politiques et actions de l'UE. Il

se fonde sur les principes de démocratie, d'égalité des genres, de solidarité, d'État de droit et de respect des droits fondamentaux, notamment la liberté et l'égalité des chances pour tous.

2.2 Depuis 1992 et la conférence de Rio des Nations unies, le développement durable est reconnu à l'échelon international comme un domaine d'action. L'idée de mettre sur pied des organismes consultatifs tels que les conseils nationaux du développement durable est également née de la conférence de Rio. L'agenda 21, qui découle également de Rio, précise qu'une stratégie nationale du développement durable devrait être développée par le biais de «la participation la plus large possible». Enfin, les recommandations de Johannesburg de 2002 préconisent elles aussi la création de conseils du développement durable.

2.3 L'Union européenne a adopté sa première stratégie en faveur du développement durable à Göteborg en 2001. Pour élargir le champ de cette stratégie et en améliorer l'efficacité, la Commission a engagé un processus de révision en 2004 et, en juin 2006, le Conseil a adopté la nouvelle stratégie en faveur du développement durable pour l'Europe élargie ⁽¹⁾. Cette stratégie renouvelée vise à concrétiser l'engagement à long terme pris par l'Europe d'atteindre l'objectif d'un développement durable.

2.4 Compte tenu des recommandations contenues dans les conclusions des Nations unies puis de l'UE, des institutions baptisées conseils nationaux du développement durable ont commencé à voir le jour dans les années 1990 dans un certain nombre de pays. Leur principale mission est de veiller à l'application effective de l'agenda 21 et des principes du développement durable. Certains gouvernements ont créé des organes de coordination interministériels (p.ex. la commission hongroise du développement durable de 1993), d'autres ont choisi de recourir à des organes mixtes, tels que la commission nationale finlandaise du développement durable instaurées en 1993. D'autres encore ont créé des conseils comptant des représentants de la société civile, comme le conseil national belge (1993) et la table ronde sur le développement durable du Royaume-Uni (1994). D'autres États membres se sont engagés dans la même voie par la suite, certains des organes les plus anciens ont été restructurés et d'autres ont été supprimés.

⁽¹⁾ Stratégie de l'UE en faveur du développement durable, conclusions du Conseil, 26 juin 2006.

2.5 Aux termes de la nouvelle stratégie de l'UE, «les États membres devraient envisager de renforcer ou, s'ils n'existent pas encore, de mettre en place des conseils consultatifs sur le développement durable regroupant plusieurs parties prenantes, afin de favoriser un débat en toute connaissance de cause, d'aider à l'élaboration des stratégies nationales de développement durable et/ou contribuer aux rapports de situation nationaux et de l'UE. Les commissions nationales du développement durable sont censées renforcer la participation de la société civile dans le domaine du développement durable et contribuer à améliorer les liens entre les différents niveaux d'action, notamment en faisant appel à leur réseau des conseils consultatifs européens pour l'environnement et le développement durable (EEAC)».

2.6 Désormais, des conseils nationaux du développement durable ont été officiellement installés dans un certain nombre d'États membres. Leur histoire étant différente, les CNDD des États membres présentent une mosaïque assez hétérogène dans l'UE. Vingt-quatre États membres disposent d'une sorte de conseil pour la politique du développement durable ou de l'environnement; un conseil du développement durable spécifique a été mis en place dans huit d'entre eux, et six autres disposent de conseils de l'environnement composés de parties prenantes directement concernées ou d'experts également actifs dans le domaine du développement durable. D'autres États ont créé des organes de coordination gouvernementaux, appelés conseils, avec la participation de la société civile pour certains d'entre eux. Un certain nombre de ces organes ne mènent aucune activité. Dans plusieurs pays où les régions disposent d'importantes prérogatives, des conseils régionaux ont également été créés, outre les conseils nationaux. Le développement rapide des conseils nationaux du développement durable témoigne de leur potentiel et montre qu'ils pourraient apporter une valeur ajoutée au processus d'élaboration des politiques ainsi qu'au débat au sein de la société civile dans son ensemble.

2.7 Le présent avis entend examiner le rôle des conseils nationaux du développement durable, leurs attributions, leur composition, leurs ressources, leurs méthodes de travail et, surtout, la mesure dans laquelle ils associent la société civile. Le présent avis vise par ailleurs à analyser l'efficacité des conseils nationaux, étant bien entendu que ce type d'évaluation est toujours emprunt de subjectivité. Ce diagnostic s'appuie en particulier sur des recherches menées par le réseau EEAC⁽²⁾, les réponses à un questionnaire envoyé par le CESE à plusieurs points de contact nationaux et conseils nationaux du développement durable, ainsi qu'à un certain nombre d'organisations de la société civile. Des entretiens ont de plus été menés avec des responsables des conseils nationaux et des représentants de la société civile.

3. Aperçu des conseils nationaux du développement durable

3.1 L'aperçu suivant des conseils nationaux du développement durable fait apparaître une réalité extrêmement diverse:

Attributions des conseils

3.2 Les conseils nationaux remplissent quatre grandes missions:

- conseiller les instances gouvernementales en contribuant à l'élaboration des stratégies de développement durable et en publiant des rapports sur des politiques données;

- suivre les progrès de la mise en œuvre des stratégies de développement durable ou la réalisation d'objectifs particuliers, et attirer l'attention sur les lacunes;
- promouvoir le dialogue et la consultation de la société civile en associant à leurs travaux des représentants de la société civile en tant que membres, en encourageant le dialogue entre eux et avec le gouvernement;
- communiquer sur le développement durable en organisant des événements publics et en publiant des informations sur le développement durable en ligne, dans les médias, etc.

3.2.1 Tous les conseils nationaux ne remplissent pas ces quatre missions. Dans certains États membres, leurs attributions sont nettement plus restreintes alors que, dans d'autres, même si ces tâches leur incombent, elles ne sont que partiellement menées à bien voire ne sont pas remplies. La fréquence très espacée des réunions de certains conseils (deux ou trois fois par an) en témoigne également. D'autres se réunissent plus souvent et ont en outre instauré des groupes de travail (la mise en place de groupes de travail dans le cadre d'équipes de projet qui travaillent sur un projet donné plutôt que de groupes permanents consacrés à une problématique semble particulièrement efficace). Dans certains États membres, les conseils peuvent contribuer dès le début à la stratégie nationale de développement durable, alors que dans d'autres leur contribution n'est sollicitée que très tard, voire ne l'est pas du tout. Le nombre de rapports rédigés varie de zéro à plus de dix par an. Les conseils bien établis entretiennent des relations régulières avec les parties prenantes et organisent régulièrement des manifestations publiques ou des réunions d'experts.

Taille et composition des conseils

3.3 La taille et la composition des conseils nationaux sont variables. Le nombre des membres va de 15 en Allemagne à 78 en Belgique, 81 en Finlande et 90 en France. La plupart des conseils comptent dans leurs rangs des représentants de la société civile (entreprises, syndicats, ONG et monde de la recherche). D'autres incluent également des représentants de différents ministères. Dans certains cas, l'organe de coordination gouvernemental est appelé «conseil» et peut comporter un petit nombre d'acteurs directement concernés. Les pouvoirs locaux et régionaux y ont souvent représentés aussi. Certains représentants de la société civile ont fait part de leur mécontentement quant à la participation insuffisante de la société civile à leur conseil national et à l'action en faveur du développement durable en général.

Degré d'indépendance

3.4 Les conseils nationaux étant mis en place et financés par le gouvernement, ils sont d'une certaine manière subordonnés à celui-ci. Pour gagner le respect à la fois du gouvernement et des organisations de la société civile, les conseils doivent atteindre le degré adéquat d'indépendance et trouver ce juste équilibre n'est pas chose aisée. La procédure de sélection n'est pas uniforme non plus. Toutefois, en règle générale, le gouvernement nomme les membres sur la base des désignations effectuées par les organisations de la société civile représentées au conseil.

(²) Voir la liste des «sources» à la fin du texte.

Le personnel des conseils constitue un autre aspect de cette problématique. Dans plusieurs pays, le personnel est issu des rangs des instances gouvernementales, ce qui peut limiter l'indépendance des conseils. Certains conseils sont de surcroît présidés par un membre du gouvernement.

Ressources

3.5 Les conseils sont dotés de moyens très inégaux, tant pour ce qui est des ressources humaines que du budget dont ils disposent. Dans certains pays, le secrétariat, lorsqu'il est implanté dans un ministère, ne compte qu'un seul administrateur qui, de plus, ne travaille souvent pas à plein temps pour le conseil. Au total, le nombre des effectifs varie de moins de une à plus de vingt personnes environ. Le plus grand conseil par son personnel est le conseil britannique qui compte 58 collaborateurs. Tous les conseils ne disposent pas de leur propre budget. L'enveloppe budgétaire varie quant à elle de moins de 0,1 à environ 1 million d'euros⁽³⁾, à l'exception du conseil britannique, qui dispose d'un budget de 5,5 millions d'euros.

Impact

3.6 S'il n'est guère aisé d'évaluer l'impact des travaux des conseils, il est néanmoins possible de tirer quelques conclusions des informations reçues. Ainsi, il apparaît que, dans plusieurs pays où les conseils se sont vu confier un mandat fort, un grand nombre de leurs recommandations ont été reprises dans les politiques publiques, notamment pour ce qui concerne la stratégie nationale de développement durable. Certains conseils jouissent clairement d'un accès privilégié aux ministres et aux ministères et sont régulièrement consultés lors de la conception de l'action publique. D'autres sont tenus à l'écart. Il ressort également que certains conseils sont parvenus à nouer des contacts avec un grand nombre d'acteurs et à s'adresser directement à un large public en attirant de nombreux participants à leurs événements, ce qui assure une forte participation de la société civile à l'action en faveur du développement durable.

Évaluation

3.7 Les conseils nationaux du développement durable peuvent être des acteurs forts et influents en matière de développement durable. Ils peuvent fournir des avis indépendants et un vaste éventail de connaissances. Ils sont en mesure de promouvoir le dialogue avec la société civile et les parties prenantes concernées. Ils peuvent également jouer un rôle majeur pour ce qui est du suivi des progrès en vue de la réalisation d'objectifs à long terme en matière de développement durable et rappeler à l'ordre les responsables lorsque les avancées sont insuffisantes.

3.8 Certains États membres n'ont pas établi de conseil ou s'ils en ont un, il est inactif. En revanche, les conseils actifs sont très différents les uns des autres, tant par leurs attributions que par leur composition, leur indépendance, leurs ressources et l'impact de leurs travaux. Cet état de fait tient à plusieurs facteurs: la taille et l'organisation politique du pays, le rôle conféré par le gouvernement aux politiques de développement durable, la tradition de la participation de la société civile, le chevauchement partiel des attributions des conseils et d'autres organismes, la volonté du gouvernement de suivre les conseils émanant d'une autre instance, etc.

3.9 Tous les États membres n'exploitent pas pleinement les potentialités des conseils nationaux. Dans certains pays, la mise

en place d'un tel conseil relève plutôt d'une façade que d'une volonté de bénéficier d'une réelle contribution de la société civile. Toutefois, un certain nombre de pays disposent de conseils bien établis qui assument pleinement leur rôle et ont un réel impact.

3.10 Il semble que la plupart des conseils ne disposent pas de ressources suffisantes pour remplir l'ensemble de leurs missions. Le recueil de données, l'analyse des politiques et de leurs effets, l'organisation des réunions des conseils et les actions en direction du public, l'élaboration de rapports motivés et probants et leur promotion active auprès des instances gouvernementales et autres sont autant de tâches nécessitant un personnel nombreux et des fonds conséquents.

3.11 Dans certains États membres, le rôle du gouvernement paraît très fort, notamment pour ce qui est de la désignation des membres du conseil, du nombre de représentants du gouvernement siégeant au conseil et du personnel qu'il emploie. Il existe en pareil cas un certain risque de voir le gouvernement prendre l'ascendant dans les travaux du conseil, ce qui dès lors réduirait la probabilité que le conseil joue tout son rôle pour aider le gouvernement à dépasser les considérations politiques à court terme et à privilégier des objectifs à long terme en matière de développement durable.

3.12 Les conseils ont remporté des succès mitigés en matière de promotion de l'implication de la société civile dans les questions de développement durable. Les différents conseils dans l'Union européenne auraient beaucoup à apprendre les uns des autres pour ce qui est d'établir de bonnes pratiques dans ce domaine.

3.13 De nombreuses questions relatives au développement durable relèvent d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres. Cela étant, la plupart des conseils ne peuvent pas toujours axer leur action sur les aspects européens ni véritablement peser à Bruxelles. Leur réseau des conseils consultatifs européens pour l'environnement et le développement durable (EEAC), dont le poids va croissant en matière de développement durable en Europe, remédie partiellement à cette situation.

4. Recommandations

4.1 À la lumière des expériences concluantes des États membres dotés de conseils nationaux forts, le CESE invite l'ensemble des États membres à renforcer leur conseil national du développement durable ou à créer un conseil fort s'il n'existe pas déjà.

4.2 La composition, le mandat, et les fonctions des conseils nationaux varieront d'un État membre à l'autre en fonction des réalités locales et des structures politiques. Le Comité économique et social européen recommande aux États membres d'accorder une grande attention aux recommandations générales suivantes concernant les principales caractéristiques des conseils.

4.2.1 Composition: les conseils nationaux peuvent se prévaloir d'une autorité et d'une crédibilité accrues s'ils comptent en leur sein des représentants de l'ensemble des grands secteurs de la société concernés par les questions de développement durable. Plus la composition des comités est vaste, plus grande est la probabilité de dégager des solutions largement acceptées.

⁽³⁾ Niestroy, 2007, p. 19.

4.2.2 Mandat et vision: pour réaliser la durabilité, il faut que les décideurs développent une vision à long terme et tiennent compte des besoins des générations futures et de la planète dans son ensemble, ainsi que de considérations politiques à court et à moyen terme. Les conseils nationaux du développement durable peuvent jouer un rôle important dans l'articulation de cette vision à long terme. Pour que leur intervention soit efficace, il faut toutefois que leurs membres aient des idées, fassent autorité et aient de l'influence dans la société et qu'ils soient capables d'adopter un point de vue indépendant et de mettre en question les mesures et pratiques existantes.

4.2.3 Indépendance: les conseils nationaux seraient en mesure d'exercer une influence plus forte en faveur d'un développement plus durable s'ils bénéficiaient d'une indépendance suffisante par rapport au gouvernement et s'ils étaient à même de traiter des questions politiques délicates pouvant impliquer certaines contradictions entre les objectifs politiques à court terme et les exigences à long terme du développement durable.

4.2.4 Compétences: les conseils nationaux devraient jouer, déjà à un stade précoce, un rôle important dans la conception de stratégies de développement durable (y compris les stratégies connexes) et dans le suivi de leur mise en œuvre. Cela signifie qu'ils se saisissent de nombreuses questions relatives au développement durable, comme le changement climatique, les politiques énergétique et des transports, la biodiversité, les questions agricoles et la ruralité et, d'une manière générale, le pilotage durable de l'économie. Les conseils nationaux ont toutes les chances d'être très efficaces s'ils sont en mesure à la fois de répondre aux demandes du gouvernement d'examiner des questions particulières et de traiter d'autres aspects qu'eux-mêmes considèrent importants.

4.2.5 Accès à l'information: pour travailler dans de bonnes conditions, les conseils nationaux doivent pouvoir collationner des données provenant de l'ensemble des sources appropriées et notamment bénéficier d'un accès privilégié aux informations dont dispose le gouvernement, ainsi qu'aux réflexions qu'il engage.

4.2.6 Promotion de l'implication de la société civile dans les questions de développement durable: l'une des grandes missions des conseils nationaux consiste à sensibiliser davantage l'opinion publique. Les conseils peuvent remplir une fonction appréciable en aidant les autorités compétentes à intégrer la dimension du développement durable dans l'éducation formelle et informelle. Ils peuvent favoriser une meilleure appréhension de ces questions dans les médias. La publication d'un rapport annuel sur le développement durable par les conseils nationaux pourrait placer cette question davantage au centre de l'attention et favoriser le débat public.

4.2.7 Ressources: le CESE invite les États membres à garantir aux conseils nationaux un financement suffisant leur permettant de remplir leurs missions et d'apporter une véritable valeur ajoutée aux débats et à la prise de décisions concernant les questions de développement durable.

4.2.8 Action au niveau européen: le Comité économique et social européen encourage les conseils nationaux à mutualiser leur expérience, à échanger leurs meilleures pratiques et à dialoguer entre eux, notamment en renforçant le réseau des conseils consultatifs européens pour l'environnement et le développement durable (EEAC). Le développement durable pourrait ainsi compter sur une voix forte en Europe.

4.3 Le CESE préconise également que les conseils s'efforcent de développer leur capacité individuelle et collective d'interaction avec les institutions européennes s'agissant des aspects européens de la politique de développement durable du point de vue de la société civile. Le CESE (et plus particulièrement l'observatoire du développement durable — ODD) pourrait utilement contribuer à accroître l'association des conseils nationaux sur les questions de développement durable à l'échelon européen. Le CESE pourrait s'employer à échanger régulièrement avec le réseau EEAC et ses membres concernant les questions qui se font jour. Il pourrait également soutenir la réalisation d'études comparatives paneuropéennes sur ces thématiques, axées notamment sur la contribution et le rôle de la société civile. Enfin, il pourrait attirer l'attention sur des exemples de meilleures pratiques et les diffuser largement.

4.4 Le Comité souligne que la participation d'un large public au débat concernant le développement durable est essentielle également en dehors des conseils nationaux. Il invite par conséquent les gouvernements et les pouvoirs régionaux et locaux à associer des représentants de la société civile à l'ensemble des décisions présentant une dimension de développement durable appréciable. Il n'existe aucune ligne directrice invitant à fixer des normes minimales de bonnes pratiques en matière d'association du grand public. Pour étayer cette participation, le CESE préconise de comparer ou de récompenser régulièrement les meilleures pratiques. Il convient que les conseils nationaux veillent également à collaborer étroitement avec les organisations et institutions qui, dans leur État membre, traitent du développement durable, y compris les conseils économiques et sociaux, pour autant qu'ils existent.

4.5 En conclusion, le CESE souligne que le travail des conseils nationaux du développement durable ne portera de fruits que si les gouvernements ont la volonté d'écouter leurs conseils et d'en tenir compte et s'ils prennent des mesures concrètes pour orienter les politiques nationales vers une conception plus durable, y compris la mise à disposition de ressources appropriées.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires»

COM(2007) 269 final

(2008/C 120/08)

Le 22 mai 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 en ce qui concerne le:

«Livres vert sur l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 octobre 2007 (rapporteur: M. ADAMS).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 13 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la proposition d'action aux niveaux international et régional de la Commission européenne, destinée à modifier dans les meilleurs délais les pratiques actuelles inacceptables de démantèlement des navires.

1.2 Dans sa structure actuelle, l'industrie internationale de démantèlement des navires revêt diverses formes, allant des installations en cale sèche, sûres et bien réglementées, aux plages où l'on démonte les navires à la main et où les exigences en matière de santé, de sécurité et d'environnement sont minimales. La plupart des navires marchands terminent leur vie sur une de ces plages, en Asie du Sud. Les installations de démantèlement respectueuses de l'environnement et socialement durables sont en effet largement insuffisantes à l'échelle mondiale.

1.3 Le Comité redoute que cette situation ne s'aggrave en raison de «l'inflation» du nombre de navires qui arriveront en fin de vie dans les prochaines années à la suite du retrait, à l'échelle internationale, des pétroliers à simple coque, du nombre de navires en attente de démantèlement, actuellement estimé à 15 millions de tonnes de déplacement léger ⁽¹⁾ (TDL) et de l'essor récent de la construction navale. Étant donné que le surplus de navires devant être démantelés dans les prochaines années résulte en partie d'actions prises par l'Organisation maritime internationale (OMI) pour le compte de l'UE en vue de protéger son propre environnement, c'est donc à cette dernière qu'incombe clairement la responsabilité d'entreprendre des actions.

1.4 On constate que certains armateurs ne prévoient pas dans leurs coûts de fonctionnement les sommes nécessaires pour financer le démantèlement sûr et confiné des navires en fin de vie. Un grand nombre d'entre eux ⁽²⁾ réalisent pourtant que des mesures sont nécessaires et commencent à les mettre en place spontanément.

1.5 Par ailleurs, les dispositions juridiques prévues au niveau européen pour empêcher les navires d'entreprendre leur dernier voyage vers un lieu de démantèlement dépourvu d'installations adaptées sont aisément contournées. Le CESE a plaidé avec cons-

tance, en dernier lieu en mars 2007 dans son avis sur le Livre vert intitulé *Vers une politique maritime de l'Union* ⁽³⁾ en faveur d'une ratification rapide par les États membres des conventions internationales sur la sécurité maritime et la protection de l'environnement, les invitant en outre à s'assurer de leur mise en œuvre effective.

1.6 Il est établi que le démantèlement des navires en fin de vie est une question complexe. D'une part, il fournit de nombreux emplois et matières premières aux pays en développement offrant des services de démantèlement à bas coût. D'autre part, le Comité reconnaît que la pauvreté structurelle et d'autres problèmes sociaux et juridiques de certaines zones d'Asie du Sud sont fortement liés au fait que les normes minimales en matière de sécurité au travail, de droit du travail et de protection de l'environnement ne sont pas respectées voire sont inexistantes.

Le CESE fait par conséquent les recommandations suivantes

1.7 Il est nécessaire que l'OMI instaure un régime international fort destiné à l'identification, au contrôle et au démantèlement des navires en fin de vie. Ce régime doit bénéficier d'un niveau de contrôle équivalent à celui de la Convention de Bâle: il doit à cet effet tenir compte de toutes les normes pertinentes de l'Organisation internationale du travail (OIT), ne tolérer aucune exemption, et empêcher les navires en fin de vie chargés de déchets dangereux de se rendre dans les pays non parties à la Convention et ne disposant pas des installations appropriées.

1.8 La mise en œuvre d'un tel accord de l'OMI ne pourra cependant être effective avant plusieurs années, il est donc nécessaire pour l'UE:

- d'encourager et de soutenir les armateurs dans la mise en place volontaire de programmes efficaces destinés à minimiser les problèmes liés au démantèlement;
- de faire appliquer formellement la législation en vigueur par la mise en œuvre du règlement communautaire sur le transfert des déchets. Il convient de prendre des mesures immédiates garantissant aux États du port le pouvoir de déclarer un navire «en fin de vie» et destinées à promouvoir un document d'orientation clarifiant les termes «intention d'éliminer» et «État d'exportation». Le CESE demande par ailleurs

⁽¹⁾ Commission européenne, Direction générale «Environnement»: *Ship Dismantling and Pre-cleaning of Ships*, Rapport final, juin 2007.

⁽²⁾ Les membres de la Chambre internationale de la marine marchande (ICS), du Conseil maritime baltique et international (BIMCO), de l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA), de l'Association internationale des armateurs indépendants de pétroliers (INTERTANKO) et de l'Association internationale des transporteurs de marchandises solides (INTERCARGO), qui, ensemble, représentent une grande partie de la flotte mondiale.

⁽³⁾ JO C 168 du 20.7.2007, p. 50.

à la Commission d'élaborer et mettre en œuvre dans les plus brefs délais des mesures supplémentaires pour empêcher les risques de dérobage, par exemple en exigeant des garanties financières sur les navires de plus de 25 ans ou réputés à haut risque, et en subordonnant le versement des subventions destinées à l'industrie navale à l'utilisation d'installations de démantèlement des navires et/ou de nettoyage préalable respectueuses de l'environnement;

- de développer un système de certification et d'audit tierce partie afin de garantir que les installations de démantèlement soient sûres et respectent l'environnement. Cette mesure, réclamée par l'industrie navale, contribuera à l'établissement de conditions transparentes et équitables.

1.9 Le CESE soutient sans réserve la promotion des meilleures pratiques en termes de recyclage des navires et de nettoyage préalable (décontamination des navires en matière de gaz et de déchets toxiques) au sein de l'UE. Afin de soutenir l'approche adoptée, il est crucial que les États membres s'engagent à appliquer ce traitement à tous les navires d'État et que des clauses contraignantes soient instaurées concernant la fin de vie de ces navires lorsqu'ils sont vendus à des tierces parties. Le nettoyage préalable des navires avant exportation permettra de fournir aux destinations d'Asie du Sud où la demande est élevée de l'acier de deuxième fusion propre. Un document d'orientation portant sur ce type de nettoyage devrait être élaboré à cet effet.

1.10 La mise en place d'une assistance technique et financière aux pays d'Asie du Sud, destinée à les soutenir dans l'amélioration de leurs installations, permettra d'atténuer certains des problèmes les plus graves. Il convient à cet effet, et au minimum, de faire en sorte que les opérations actuellement réalisées sur des plages le soient désormais en cale sèche ou à quai sur des sites fermés, d'assurer de meilleures conditions de sécurité et de mettre en place des installations de gestion des déchets en aval.

1.11 Le CESE reconnaît qu'une action efficace en la matière implique des coûts supplémentaires. Il soutient les ébauches de propositions de la Commission sur la mise en place de mécanismes garantissant que l'intégration aux coûts d'exploitation des provisions pour charges nécessaires à la couverture des dépenses supplémentaires engagées soit désormais établi comme une pratique normale. À cet égard, l'OMI et les armateurs appellent instamment à poursuivre la mise en place de mesures afin que chaque navire puisse disposer d'un fonds de recyclage, constitué tout au long de sa durée de vie ou établi lors de sa mise à flots. Plusieurs institutions financières sont bien placées pour structurer et mettre en œuvre ces mesures. S'il n'est pas possible d'instituer un fonds de ce type, l'UE devrait se tourner vers des mécanismes régionaux tels que les taxes imposées par l'État du port ou autres.

1.12 La prise en compte des exigences en matière de recyclage dès l'étape de la conception, l'identification des risques existants et la réduction au minimum de l'utilisation de matières toxiques dans le domaine de la construction navale auront des effets positifs sur le long terme. À cet égard, le CESE soutient les efforts de l'UE, de l'OMI, des armateurs et des constructeurs.

2. Introduction

2.1 Cet avis se place dans le contexte du transport maritime international et du transfert international de déchets. Chaque année, 200 à 600 grands navires sont démantelés et recyclés pour récupérer leur acier et autres matières premières. L'essentiel de ces travaux est réalisé sur des plages soumises aux marées dans des pays d'Asie du Sud, sans grande attention pour la sécurité des travailleurs ou la protection de l'environnement. Pour les huit prochaines années, les navires en fin de vie présents sur les chantiers de déconstruction produiront un volume de substances dangereuses (boues d'hydrocarbures, huiles, peintures, PVC et amiante notamment), que l'on estime à environ 5,5 millions de tonnes.

2.2 Aucun des sites utilisés pour la déconstruction des navires dans le sous-continent indien ne dispose de systèmes de confinement pour éviter la pollution du sol et de l'eau, et le traitement de ces déchets est par ailleurs rarement conforme aux normes, même minimales, de protection de l'environnement. La faiblesse des mesures de sécurité entraîne de nombreux accidents et des risques à long terme pour la santé des travailleurs du fait de la manipulation de matériaux toxiques sans protection appropriée (*).

2.3 Le transfert, des pays industrialisés vers les pays en développement, des navires en fin de vie, est régi par le droit international relatif au transfert des déchets, et l'exportation de navires contenant des substances dangereuses en provenance de l'Union européenne est interdite par le règlement communautaire sur le transfert des déchets. Cependant, en brouillant l'identification des véritables propriétaires et l'établissement des responsabilités, le transfert vers les courtiers maritimes et le repavillonnage rendent difficile l'application de la réglementation existante et permettent aux propriétaires irresponsables de déroger à leurs obligations.

2.4 L'une des solutions consisterait à promouvoir une plus grande capacité dans l'UE. Cela représenterait certes une avancée positive, qui pourrait être adoptée par la marine et les navires d'État, mais l'UE serait néanmoins peu susceptible de prendre à son compte plus qu'une petite proportion des quelque 105 millions de TDL à démanteler prévues d'ici 2020 (**).

2.5 Le Livre vert cherche donc de toute urgence de nouvelles approches qui permettraient d'améliorer les normes en vigueur de façon rentable et complète conformément à la législation européenne et internationale en vigueur tel que mentionné ci-dessus.

3. Résumé du Livre vert

3.1 Selon les conclusions de la réunion du Conseil de novembre 2006, l'Union européenne considère comme une de ses priorités la gestion écologiquement rationnelle du démantèlement des navires. La Commission a déjà pris position à ce sujet dans le *Livre vert sur la politique maritime* de juin 2006 (**). Elle propose dans ce document que la politique maritime à venir de l'Union européenne soutienne les initiatives prises à l'échelon international en vue d'imposer des normes minimales en matière de recyclage des navires et de promouvoir la création d'infrastructures de recyclage propres.

(*) Rapport 2005 de l'ONG Young Power in Social Action (YPSA) sur les travailleurs de l'industrie de démantèlement de navires.

(**) Commission européenne, Direction générale «Environnement»: *Ship Dismantling and Pre-cleaning of Ships*, Rapport final, juin 2007.

(***) COM(2006) 275 final, Bruxelles, 7.6.2006.

3.2 Ce Livre vert présente des idées originales destinées à poursuivre et intensifier le dialogue avec les États membres et les acteurs concernés, prépare le terrain pour les actions futures et appelle à la formulation de réponses à une série de questions de fond mettant en lumière les principaux problèmes.

3.3 L'objectif principal de cet exercice est de protéger l'environnement et la santé publique, et non de rapatrier artificiellement des volumes d'activité de recyclage des navires au sein de l'UE, en privant les pays d'Asie du Sud d'une source importante de revenus et de matériaux qui leur sont nécessaires. Son objectif final est de parvenir à établir des solutions durables à l'échelle internationale.

3.4 Il existe à l'heure actuelle une capacité de recyclage des navires respectant les normes de sécurité et de protection de l'environnement, qui permet de traiter tout au plus deux millions de tonnes par an à l'échelle mondiale, ce qui représente environ 30 % de la demande totale de déconstruction prévue dans les années ordinaires. La plupart de ces installations, notamment en Chine mais aussi dans certains États membres de l'UE, ne sont cependant pas en mesure de proposer les mêmes tarifs de déconstruction que ceux proposés par leurs concurrentes d'Asie du Sud, et doivent faire face à des frais bien supérieurs. Les infrastructures, vertes et classiques, seront prochainement soumises à une importante pression en raison de la mise hors service de quelque 1 300 pétroliers à simple coque d'ici 2015, qui fait suite aux mesures prises après les catastrophes de l'Erika et du Prestige (7). La principale préoccupation porte sur le fait que le recrutement d'ouvriers moins qualifiés pour répondre à la hausse très importante du volume entraînera une dégradation supplémentaire des normes en matière de sécurité et d'environnement. Une période très chargée interviendra en 2010 lorsque, d'après les estimations, quelque 800 navires à simple coque pourraient être démantelés. Il est donc urgent d'entreprendre des actions.

3.5 La situation juridique

La convention de Bâle de 1989 fournit un cadre permettant de contrôler les mouvements transfrontières de déchets dangereux. En 1997, «l'interdiction de Bâle» qui prévoit l'interdiction absolue d'exporter des déchets dangereux des pays de l'OCDE vers les pays tiers (8) a été incorporée à la législation communautaire et est devenue contraignante pour les États membres. Lorsqu'un navire quitte les eaux européennes, il devient pourtant très difficile d'appliquer l'interdiction d'exportation. Le projet de convention actuellement à l'étude à l'OMI prévoit de nouvelles règles contraignantes sur le démantèlement des navires mais, de l'avis général, cette convention entrera en vigueur bien après la fin de la période d'activité maximale.

3.6 Économie du démantèlement des navires

La plupart des navires sont aujourd'hui démantelés en Asie du Sud en raison des avantages que ces pays présentent et qui découlent de plusieurs facteurs économiques. Les plus importants sont:

- Des exigences réglementaires moins contraignantes ou non appliquées en ce qui concerne les déchets et les questions de santé et de sécurité.

(7) Règlement (CE) n° 417/2002 du Parlement européen et du Conseil du 18 février 2002 relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque et abrogeant le règlement (CE) n° 2978/94 du Conseil.

(8) Règlement du Conseil (CEE) n° 259/93 du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (JO L 30, 6.2.1993, p. 1), tel qu'amendé.

- Des coûts salariaux sensiblement plus faibles. Le démantèlement réalisé sur les plages ne permet pas l'utilisation de machines lourdes, la main-d'œuvre manuelle représente une part importante du coût des travaux.
- Les navires à démanteler arrivent sur les chantiers à intervalles irréguliers et variés. D'une façon générale, la mise hors service des navires est plus importante lorsque les tarifs de fret sont peu élevés. Par ailleurs les bâtiments qui arrivent sur les chantiers sont de conception et de composition très différentes.
- En raison des exigences réglementaires, il n'y a pratiquement pas de marché pour l'acier usagé et les équipements de navires de seconde main dans les pays de l'OCDE.

En substance, il est clair pour la Commission que si ce marché fonctionne en Asie du Sud, c'est essentiellement dû à l'externalisation extrême des coûts qui entraîne de sérieux problèmes au niveau social et environnemental.

3.7 Impact environnemental et social

Le démantèlement des navires est le plus souvent réalisé sur des plages ouvertes au large, dénuées de toute infrastructure de confinement, de retraitement et d'élimination des déchets. C'est pourquoi une grande variété de substances dangereuses pour l'environnement s'infiltrer dans le sol, le sable et l'eau et la combustion des peintures et des revêtements en matière plastique polluent l'atmosphère. Les explosions mortelles sont monnaie courante, les taux d'accidents élevés et on considère communément que les mesures de sécurité sont totalement inappropriées. Les travailleurs sont exposés à des risques de maladies chroniques irréversibles. Sur les chantiers de déconstruction d'Alang, en Inde, environ 16 % des travailleurs qui manipulent de l'amiante souffrent d'asbestose. Au Bangladesh, plus de 400 travailleurs ont succombé à des accidents et plus de 6 000 ont été gravement blessés au cours des vingt dernières années (9).

3.8 État de la situation sur le plan international

Depuis 2005, l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) travaillent à la mise en place d'un régime international contraignant en vue du démantèlement écologiquement rationnel des navires. Un projet de convention est actuellement en cours de négociation pour adoption d'ici 2009 mais n'entrera en vigueur que quelques années plus tard. En l'état actuel du projet, cette convention ne s'applique pas aux navires de guerre ou autres vaisseaux appartenant à un État. Par ailleurs, des questions sont toujours en suspens sur les règles et normes adoptées en dehors du cadre de l'OMI, sur la norme environnementale de référence pour les installations de recyclage des navires ainsi que sur les futures exigences en matière d'information et de communication, y compris les notifications d'État à État, et les mécanismes de conformité. Selon la Commission, il est peu probable que la convention proposée puisse garantir un niveau de contrôle, d'exécution et de protection équivalent à celui de la convention de Bâle.

(9) Rapport 2005 de l'ONG Young Power in Social Action (YPSA) sur les travailleurs de l'industrie de démantèlement de navires.

3.9 Solutions internationales

Selon le Livre vert, la meilleure approche à moyen ou long terme consiste à soutenir la convention actuellement élaborée par l'OMI. On craint cependant que celle-ci n'ait pas une portée suffisante ou arrive trop tard pour résoudre le problème des navires à simple coque devant être définitivement retirés de la circulation, ce qui suppose de trouver des solutions dans l'intervalle. La Commission a donc présenté des propositions destinées à améliorer la gestion du démantèlement des navires au niveau européen et conçues pour se compléter les unes les autres afin de soutenir les efforts au niveau international. La question est urgente car le volume de navires en fin de vie envoyés au démantèlement atteindra un seuil critique dans les prochaines années.

3.10 Renforcement du contrôle de l'application de la législation communautaire relative au transfert des déchets

Outre une meilleure coopération entre les États membres et des orientations supplémentaires sur la définition des déchets et des installations acceptables de recyclage, le renforcement envisagé impliquera de la part des autorités responsables du transfert des déchets et des autorités portuaires européennes davantage de contrôles, ciblés sur les navires d'un certain âge (plus de 25 ans) ou qui paraissent voués à la démolition. De plus, il convient d'améliorer le recensement des navires en fin de vie et le suivi de leur trajet jusqu'aux installations de démantèlement, et de renforcer la coopération avec certains pays tiers clés, notamment l'Égypte pour le canal de Suez. La Commission propose également une ligne d'action centrée sur le démantèlement des navires de guerre et autres navires d'État.

3.11 Renforcer la capacité de l'UE en matière de démantèlement de navires

La capacité de déconstruction navale dans l'Union européenne et les autres pays de l'OCDE (notamment en Turquie) étant à peine suffisante pour les navires de guerre et autres navires d'État qui seront déclassés dans les dix ans à venir, il y aura un très net déficit en ce qui concerne le nombre d'unités de démantèlement acceptables pour les prochaines années. Cependant, les installations respectueuses de l'environnement telles qu'elles existent à l'heure actuelle ne peuvent rivaliser avec les chantiers de déconstruction d'Asie du Sud. Jusqu'à l'application de mesures internationales efficaces dans le but de créer des conditions uniformes, la Commission propose d'axer les mesures sur les navires d'État. Il est du devoir des États membres d'adopter une conduite exemplaire envers l'élimination des navires de guerre. À ce titre, ils pourraient veiller à ce que soient utilisées les installations respectueuses de l'environnement. Cette responsabilité peut être étendue de façon appropriée par l'intégration, à chaque contrat de vente d'un navire de guerre à un pays tiers, de clauses prévoyant son élimination en fin de vie.

3.11.1 Étant donné la taille beaucoup plus importante de la flotte marchande, des initiatives sont nécessaires pour induire des changements dans les pratiques actuelles du secteur du transport maritime. Par exemple, comme il est mentionné plus loin, il conviendrait de mettre en place un système de financement viable dans le cadre duquel les armateurs et autres contribueraient au démantèlement sûr et écologiquement rationnel des navires partout dans le monde.

3.12 Assistance technologique, transfert de technologie et diffusion des meilleures pratiques en faveur des États assurant le recyclage

En dépit des graves problèmes sociaux et environnementaux qu'ils posent, les chantiers de déconstruction navale sont d'une importance vitale pour le développement économique de certains pays d'Asie du Sud. Aussi, conviendrait-il d'encourager la mise à niveau des installations de ces pays, par le biais d'une assistance technique et par l'amélioration de la réglementation. Cependant, on considère généralement que l'absence ou le non-respect de règles élémentaires de sécurité sur le lieu de travail et de protection de l'environnement est étroitement lié à la pauvreté structurelle et à d'autres problèmes sociaux et juridiques. Afin d'aboutir à un changement durable, toute assistance devra donc s'inscrire dans un cadre plus vaste.

3.13 Encourager les démarches spontanées

Les armateurs sont les mieux placés pour garantir que le démantèlement se déroule dans de bonnes conditions de sûreté. Il existe à cet égard des exemples positifs d'accords volontaires entre armateurs européens et chantiers de déconstruction visant à soutenir la mise à niveau des installations. À court terme, il sera sans doute avantageux d'encourager les codes et accords volontaires relevant de la responsabilité sociale des entreprises, avec des systèmes de prix et de certification⁽¹⁰⁾. Les pratiques comptables conformes aux normes sociales et les accords volontaires, efficaces s'ils sont correctement conçus, sont le moyen le plus rapide d'améliorer les choses. Cependant, s'il apparaît qu'un engagement n'est pas respecté dans la pratique, il peut être nécessaire de recourir à la législation.

3.14 Fonds de démantèlement des navires

On s'interroge sur l'opportunité d'accorder une aide financière directe aux installations de démantèlement de l'UE respectueuses de l'environnement ou aux propriétaires qui envoient leurs navires dans des chantiers «verts» pour démantèlement complet ou décontamination. Il convient cependant de souligner le coût élevé d'une telle aide et son éventuelle incompatibilité avec le principe du «pollueur-payeur». Le Livre vert propose donc d'établir désormais comme une pratique normale le fait d'intégrer le coût de démantèlement durable des navires en fin de vie dans les frais d'exploitation.

3.14.1 La mise en place d'un fonds durable de démantèlement des navires en tant qu'élément obligatoire du nouveau régime international géré par l'OMI peut également constituer une démarche positive. Un précédent existe avec le fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dans le cadre de la convention MARPOL.

3.15 Autres options

Plusieurs autres mesures pourraient s'avérer utiles pour promouvoir la filière de démantèlement des navires à court et moyen termes. Voici la synthèse de ces mesures:

a) *La législation communautaire, concernant en particulier les pétroliers à simple coque;*

⁽¹⁰⁾ Exemple développé par le Secrétariat international maritime (Marisec): <http://www.marisec.org/recycling/> et l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA).

- b) *La rationalisation des aides au transport maritime, couplées au démantèlement écologique des navires;*
- c) *La création d'un système de certification européen pour le démantèlement écologique des navires et de prix récompensant les pratiques de recyclage exemplaires;*
- d) *L'intensification de la recherche internationale sur le démantèlement des navires.*

4. Observations générales

4.1 Le recyclage des navires est en grande partie réalisé en violation des normes internationalement acceptées de santé et de sécurité des travailleurs et de protection de l'environnement.

4.2 L'UE doit absolument garantir que les mesures de sûreté qu'elle a introduites dans le domaine maritime, notamment pour les pétroliers à simple coque, n'entraînent pas un simple déplacement du problème vers les pays en développement, mais doit veiller à ce qu'elle soient appliquées grâce à la mise en œuvre intégrale du règlement concernant le transfert des déchets, fondé sur les principes de la convention de Bâle et de son amendement relatif à l'interdiction d'exportation de déchets dangereux.

4.3 Au-delà de l'assistance technique et financière nécessaire pour améliorer les conditions sur les chantiers de déconstruction dans les pays en développement, il convient de débloquer des fonds pour la décontamination des sols et des eaux, ainsi que

pour remédier à tous les dommages causés par des activités incontrôlées de démantèlement. Il convient cependant de souligner que les avancées technologiques ne peuvent à elles seules résoudre les types de problèmes endémiques dont souffrent les pays en développement.

4.4 Le CESE partage la préoccupation de la Commission sur cette question ainsi que son approche, qui implique l'application d'un large éventail de mesures. Étant donné l'urgence des besoins en matière d'amélioration des installations et des conditions, notamment au Bangladesh, il convient de déterminer rapidement les formes les plus efficaces que devront prendre l'aide, la réglementation et les mesures d'incitation de façon à pouvoir définir des propositions dans le cadre d'un Livre blanc et à mettre en œuvre les évaluations d'impact appropriées. L'industrie du transport maritime reconnaît en outre qu'il est nécessaire d'améliorer les normes de sécurité et de santé dans les chantiers de recyclage du monde entier ⁽¹⁾ et est confiante dans le rôle que l'UE peut jouer en la matière et pour influencer sur l'action de l'OMI.

5. Observations particulières

5.1 Afin d'assurer la clarté et la brièveté de l'avis, les commentaires spécifiques résultant des travaux du Comité sur ce thème ont été synthétisés dans des propositions d'actions concrètes présentées dans la section «Conclusions et recommandations» (paragraphe 1.1 à 1.1.2) au début de ce document.

Bruxelles, le 13 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Ship recycling — The Way Forward (BIMCO, ECSA, INTERTANKO, INTERCARGO).

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Adaptation au changement climatique en Europe: les possibilités d'action de l'Union européenne»

COM(2007) 354 final

(2008/C 120/09)

Le 29 juin 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 le:

«Livre vert de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Adaptation au changement climatique en Europe: les possibilités d'action de l'Union européenne».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 novembre 2007 (rapporteur: M. OSBORN).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Synthèse et recommandations

1.1 Les changements climatiques constituent l'un des plus grands défis mondiaux du XXI^e siècle. Il y a lieu d'accorder la priorité absolue aux mesures visant à atténuer ces changements en freinant les émissions de gaz à effet de serre. Mais il importe également de planifier en temps utile une adaptation à ces changements, qui sont devenus inévitables. Le livre vert est une première étape bienvenue qui permettra à l'Europe d'affronter cette situation.

1.2 Le CESE recommande l'instauration d'une stratégie européenne globale d'adaptation sous forme de cadre prévoyant les actions à entreprendre au niveau européen, à l'échelon national, et par d'autres acteurs.

1.3 Le CESE estime qu'il y a lieu de tenir compte, lors du développement des stratégies européennes et nationales d'adaptation, des points essentiels suivants:

- Les stratégies devraient inclure une planification pour tous les thèmes abordés dans le livre vert, notamment la protection du littoral, les inondations et les sécheresses, les ressources en eau, les incendies, la santé publique, l'agriculture et la biodiversité, la planification de l'utilisation des sols et de l'infrastructure, les bâtiments et la construction, etc.
- Dans les programmes futurs, une part beaucoup plus importante des budgets européens devrait être consacrée à l'adaptation au changement climatique, qui devrait en outre être intégrée dans les critères d'évaluation des programmes et projets.
- L'Europe et ses États membres devraient s'engager à prévoir des nouvelles ressources et des fonds supplémentaires substantiels pour soutenir l'adaptation dans les pays en développement.
- Les stratégies d'atténuation et d'adaptation devront aller de pair et se compléter mutuellement. Il conviendrait de recourir, lors de l'établissement des priorités, aux outils cruciaux que sont l'évaluation et la gestion du risque.

— La recherche européenne sur l'impact du changement climatique et l'adaptation à ce dernier doit être sensiblement accrue.

— La société civile européenne, y compris les consommateurs et le grand public, devrait être impliquée bien davantage afin de sensibiliser un public plus large aux problèmes du changement climatique et aux modifications de comportement qui seront nécessaires pour freiner le réchauffement climatique et s'adapter aux changements devenus inévitables.

— Un organe indépendant devrait être mis en place pour suivre les progrès en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique et les mesures d'atténuation en Europe, et maintenir la pression en faveur de l'action nécessaire et de la mise en œuvre des engagements.

2. Observations générales

2.1 Les changements climatiques constituent l'un des plus grands défis mondiaux du XXI^e siècle.

2.2 Jusqu'ici, le monde s'est avant tout efforcé de prendre des mesures destinées à atténuer l'impact des changements climatiques en limitant les émissions de gaz à effet de serre. Cependant, il devient de plus en plus clair que les émissions passées, à elles seules, entraîneront un réchauffement important de l'atmosphère et des mers dans les cent prochaines années et au-delà. Cela aura des répercussions majeures sur le climat et les phénomènes météorologiques, ainsi que sur l'environnement physique et naturel dans le monde entier. Aussi est-il temps que nous nous penchions de plus près sur ces effets inévitables du réchauffement planétaire et des changements climatiques, et sur la meilleure manière de s'y adapter.

2.3 Cela ne doit pas nous empêcher de continuer à fournir des efforts pour limiter les émissions afin d'atténuer tout nouveau changement climatique. Au contraire, une bonne compréhension de la difficulté que pourrait présenter l'adaptation devrait permettre de renforcer la détermination de chacun à réduire sensiblement les émissions. En laissant les émissions croître sans restriction, nous condamnerions les générations futures à une adaptation bien plus pénible et onéreuse.

2.4 Les stratégies d'atténuation et d'adaptation devront aller de pair et se compléter mutuellement. Il nous faut mettre en place des stratégies crédibles et applicables visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre à des niveaux ou écarts tolérables dans des délais réalistes. Les stratégies d'adaptation doivent ensuite déterminer dans les grandes lignes comment la planète pourra au mieux s'adapter aux types les plus probables de changements climatiques inévitables qu'impliquent ces objectifs d'atténuation. Il conviendra de recourir, lors de l'établissement du niveau d'action et de l'ordre des priorités, aux outils cruciaux que sont l'évaluation et la gestion du risque.

2.5 Le livre vert de la Commission dresse obligamment l'inventaire des nombreux secteurs qui seront touchés par le changement climatique, et des types de problèmes qui surviendront.

2.6 Selon le CESE, les arguments abondent actuellement en faveur de l'instauration d'une stratégie-cadre européenne globale traitant l'ensemble des problèmes relatifs à l'adaptation et prévoyant les actions à entreprendre au niveau européen, à l'échelon national, et par d'autres acteurs.

2.7 La stratégie européenne d'adaptation devrait elle-même appeler à la mise en place de stratégies nationales d'adaptation dans un délai raisonnable déterminé, suivie de la présentation par les États membres de rapports périodiques sur leur mise en œuvre.

2.8 Une stratégie européenne d'adaptation devra comporter une solide dimension extérieure prévoyant comment l'Europe entend aider d'autres régions de la planète à résoudre leurs problèmes d'adaptation.

2.9 L'Europe aura besoin d'une structure institutionnelle solide et indépendante afin d'organiser les recherches et le suivi nécessaires, et de veiller à ce que les organes politiques responsables prennent les mesures qui s'imposent en temps et en heure. La société civile doit être pleinement impliquée dans les travaux de ces institutions.

3. Observations particulières

3.1 Le CESE estime que dans les grandes lignes, les domaines d'action spécifiques définis par le livre vert sont pertinents. Comme le livre vert, le CESE recommande que l'Union européenne et ses États membres développent maintenant des programmes et mesures concrets dans chacun de ces domaines, dans le cadre de leurs stratégies globales. Il y a lieu de prévoir des calendriers et des plans, et de mobiliser les ressources financières nécessaires.

3.2 Pour la plupart des domaines, la responsabilité de l'organisation des travaux nécessaires incombera avant tout aux autorités nationales et locales. Il convient toutefois que l'Union européenne joue un rôle de taille en définissant le cadre général afin de stimuler et d'appuyer les efforts nationaux en matière d'adaptation. Le Comité suggère en particulier que l'UE:

- entreprenne des recherches et une surveillance approfondies afin de fournir des prévisions et des scénarios plus détaillés au sujet du rythme et de l'impact probables des changements climatiques dans différentes parties de l'Europe, et contribue à la coordination des recherches distinctes sur ces questions menées à différents niveaux dans toute l'Europe;
- développe une méthodologie pour évaluer les répercussions et mettre au point les stratégies d'adaptation appropriées, et

promue l'échange d'expériences et de meilleures pratiques en la matière;

- encourage l'élaboration de stratégies d'adaptation et de plans de mise en œuvre au niveau national, régional et local, et favorise la diffusion des meilleures pratiques et des expériences, sur la base de ce qui a déjà été fait à différents niveaux;
- identifie les problèmes transfrontaliers pour lesquels une coordination des actions entre pays voisins ou à l'échelle de l'UE pourra s'avérer nécessaire (par exemple déplacement de personnes, d'activités agricoles ou d'autres activités économiques; protection des habitats et de la biodiversité; soutien matériel en cas d'inondations, d'incendies ou de pandémies de grande ampleur, etc.);
- évalue l'impact économique différencié des changements climatiques sur différentes parties de l'Union et la nécessité de soutenir les programmes d'adaptation par le biais du Fonds de cohésion ou des Fonds structurels;
- évalue l'impact différencié des changements climatiques sur les ménages, les particuliers et les PME, ainsi que le caractère approprié des modalités d'assurance et de compensation dans toute l'Union;
- identifie tout domaine où la réglementation et les initiatives européennes pourraient apporter une contribution judicieuse, par exemple en ce qui concerne la mise en place de normes pour l'évaluation des répercussions potentielles liées aux changements climatiques et des réponses adéquates.

4. Observations à propos de sujets spécifiques

4.1 **Protection du littoral** — Le niveau de la mer s'élèvera à mesure que la glace fond et que les températures de la mer augmentent. À certains endroits, il pourra être nécessaire de construire ou de renforcer les obstacles physiques protégeant la terre et les zones d'habitation. Dans d'autres, un repli ordonné et la recréation de marécages marins protecteurs pourraient être une stratégie plus adéquate, complétée par le déplacement des occupants de propriétés vulnérables.

4.2 **Inondations** — Les changements climatiques entraîneront sans doute des cycles météorologiques plus variables, avec de plus longues périodes de sécheresse ponctuées par des précipitations plus intenses provoquant rapidement ruissellement et inondations. Les plans de défense contre les inondations doivent être actualisés afin de prendre en compte ces nouvelles conditions météorologiques. Dans certains cas, il faudra prévoir de nouveaux programmes de travaux destinés à lutter contre les inondations. Dans d'autres, il pourra s'avérer nécessaire de créer ou de remettre en place des plaines inondables ou des zones de captage afin de recueillir les eaux d'inondation. Il conviendra peut-être de restreindre le développement dans ces zones et d'envisager le déplacement des habitants.

4.3 **Ressources et pénuries d'eau** — Dans plusieurs parties d'Europe, les ressources en eau subissent d'ores et déjà des pressions. Celles-ci deviendront vraisemblablement plus fortes à mesure que les changements climatiques entraîneront de plus longues périodes de basses précipitations et de sécheresse. Il pourra être nécessaire de prendre des mesures afin d'acheminer des ressources en eau supplémentaires vers les zones concernées (par exemple la désalinisation et le transport sur une longue

distance) et de gérer plus efficacement les utilisations de l'eau. Il convient de renforcer les mesures d'incitation visant à promouvoir une utilisation efficace de l'eau (y compris le prix de l'eau). Il pourra également s'avérer nécessaire de décourager des activités comme l'agriculture intensive ou le tourisme dans les zones les plus touchées. (Le CESE prépare actuellement un avis distinct plus détaillé sur la rareté de l'eau et la sécheresse.)

4.4 Le risque d'incendies graves et leur fréquence augmentent déjà dans certaines régions du sud de l'Europe, qui deviennent plus chaudes et plus sèches; la situation pourrait empirer encore à mesure que les températures s'accroissent. Il conviendra de renforcer et de mieux coordonner les mesures de protection et les capacités de réaction. (Le CESE prépare un avis distinct plus détaillé sur les catastrophes naturelles et la protection civile.)

4.5 **Santé publique** — Les changements climatiques pourront avoir un impact sur la santé publique de plusieurs manières. Ils peuvent causer une dissémination à grande échelle de vecteurs de maladies, notamment la diffusion vers le Nord de plusieurs maladies auparavant confinées aux tropiques. Des écarts extrêmes de température peuvent aussi avoir un impact plus direct. Des plans doivent être élaborés pour se préparer à ces changements.

4.6 **Agriculture** — L'agriculture sera très fortement touchée par les changements climatiques. Les changements de température et de précipitations auront une incidence sur l'utilisation possible des terres agricoles à différentes fins, et entraîneront des bouleversements en ce qui concerne la qualité et la quantité des biens pouvant être produits et partant, la viabilité des différents régimes agricoles dans diverses parties d'Europe.

4.6.1 Le bilan de santé de la PAC, qui sera mené en 2008, devrait fournir l'occasion de procéder à de nouveaux changements afin d'encourager les agriculteurs à adapter leurs pratiques agricoles aux changements climatiques prévus.

4.6.2 Il convient d'intensifier la recherche agricole en vue de mettre au point de nouvelles variétés et méthodes de culture mieux adaptées aux nouvelles conditions climatiques. De même, il y a lieu d'évaluer l'impact du changement climatique sur les possibilités d'élevage d'animaux dans différentes parties d'Europe, ainsi que les manières de traiter la diffusion de maladies induite par le changement climatique. (Le CESE élaborera prochainement un avis distinct plus détaillé sur le changement climatique et l'agriculture.)

4.7 **Biodiversité** — Les changements climatiques entraîneront des bouleversements en ce qui concerne les habitats des végétaux et des animaux d'Europe. Dans certains cas, des espèces particulières ne seront plus capables de survivre dans leur habitat modifié ou seront gravement menacées. Certaines espèces pourront réussir à migrer de manière naturelle vers de nouveaux habitats. D'autres auront besoin d'aide au cours de cette transition afin de survivre. Les stratégies et les programmes existants en matière de biodiversité devront être actualisés et des moyens devront être consacrés à leur mise en œuvre afin que cette transition puisse s'opérer sans de grandes disparitions d'espèces.

4.8 **Les arbres et les forêts** seront aussi fortement touchés par le changement climatique. Plusieurs régions pourraient devenir moins hospitalières pour certaines espèces, tandis que d'autres pourraient devenir plus accueillantes. Les programmes de plantation, de replantation, de soins aux arbres et de gestion des forêts devront être adaptés en conséquence.

4.9 **Planification de l'utilisation des sols** — La planification des zones d'habitation urbaines et autres ainsi que des transports et des infrastructures devra tenir compte des changements de température et de régimes météorologiques. Ces considérations doivent être intégrées dans les normes de conception ainsi que dans la pratique et la formation professionnelles. De même, chaque programme et projet de développement devra prendre en considération les répercussions des changements climatiques. La méthodologie des évaluations d'impact devra être adaptée comme il se doit.

4.10 **Bâtiments** — Le secteur du bâtiment et de la construction sera gravement touché par les changements climatiques. Nous avons besoin de règles minimales plus strictes en matière d'efficacité énergétique dans les bâtiments, de meilleures normes en matière de construction, etc. Il faut également que les citoyens aient plus facilement accès à l'information au sujet des meilleures pratiques ainsi que des méthodes, matériaux et subsides existant pour la rénovation de bâtiments anciens et la construction de nouveaux immeubles, afin de réduire leur consommation d'énergie et de mieux les adapter aux changements de température et de conditions climatiques.

4.11 **Budget de l'UE** — Dans le budget annuel, le CESE recommande que le titre «adaptation» apparaisse pour les politiques nécessitant des investissements immédiats (par exemple dans les domaines suivants: énergie, recherche, agriculture, transports, normes des bâtiments, aide en cas de catastrophe naturelle, protection de la biodiversité, politique de santé publique, etc.). Le prochain cadre financier pourrait allouer une partie bien plus importante des ressources disponibles aux programmes visant à l'adaptation au changement climatique et à son atténuation. Les États membres devraient procéder à des changements similaires dans leurs propres budgets nationaux et programmes de dépenses.

4.12 **Fonds structurels** — Le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion et l'instrument de préadhésion (IPA) prévoient certes des critères afin de soutenir des projets environnementaux. Il n'est toutefois pas fait explicitement mention de l'adaptation aux changements climatiques, et les évaluations d'impact sont bien souvent inadéquates (bon nombre de projets en matière de transports et d'énergie nuisent clairement à l'environnement et au climat). Lors des prochains réexamens de tous ces programmes, des pourcentages bien plus importants des fonds disponibles devraient être attribués à des mesures visant à atténuer le changement climatique et à s'y adapter.

4.13 La **Banque européenne d'investissement (BEI)** et la **Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)** devraient intégrer les changements climatiques dans leurs processus budgétaires et dans leurs critères d'évaluation des projets et programmes.

4.14 **Le secteur de l'assurance** s'intéresse de près aux changements climatiques, et intègre de plus en plus des considérations liées à cette problématique lorsqu'il décide quels événements il est disposé à assurer, et à quelles conditions. L'Union européenne et ses États membres devraient institutionnaliser un dialogue régulier avec le secteur de l'assurance afin de veiller à ce que celui-ci joue pleinement le rôle qui lui revient et aide les entreprises et d'autres à s'adapter aux changements climatiques.

4.15 **Pays en développement** — De nombreux pays en développement seront confrontés à des problèmes d'adaptation plus graves que l'Europe, tout en disposant de moins de ressources pour y faire face. Certains des pays les moins développés ont pris très peu de mesures pour lutter contre le changement climatique mais figureront parmi les plus touchés, et réclament vigoureusement coopération et soutien dans un souci d'équité et de justice. Ils auront besoin du soutien du monde développé, notamment pour ce qui est des ressources humaines, techniques et financières, afin de pouvoir s'adapter comme il se doit. L'Europe devrait assumer un rôle moteur non seulement en fournissant, dans le cadre des programmes collectifs et nationaux d'assistance au développement, des ressources supplémentaires pour les mesures d'adaptation, mais aussi en aidant la communauté financière internationale à s'ajuster au défi de l'adaptation.

4.16 Certaines régions du monde deviendront bien moins hospitalières pour les établissements humains (et dans certains cas extrêmes pourraient même devenir pratiquement inhabitables) en raison d'une hausse du niveau de la mer ou de conditions météorologiques extrêmes. Le changement climatique peut entraîner des pressions migratoires accrues vers l'Europe en provenance d'autres parties du monde, ainsi que des déplacements de population en Europe. Les agences de développement et d'autres services gouvernementaux concernés devront être prêts à aider les pays en développement à identifier ces situations à temps et à prévoir les éventuels programmes de réinstallation nécessaires.

4.17 Les répercussions potentielles des changements climatiques au niveau national et local en Europe et le rythme probable de ces changements restent encore imparfaitement compris. De nombreuses recherches et analyses supplémentaires seront nécessaires afin d'améliorer et de peaufiner les prévisions. L'Agence européenne pour l'environnement pourrait jouer un rôle utile en devenant le point européen de coordination pour toutes les activités de recherche, de suivi, d'analyse et de prévision dans ce domaine, et diffuser les meilleures informations disponibles aux décideurs et aux autres acteurs concernés par la mise en œuvre détaillée des stratégies d'adaptation. Le CESE est lui-même disposé à apporter une contribution afin d'inciter à approfondir et à diffuser davantage la compréhension des répercussions des changements climatiques dans différentes régions d'Europe, ainsi que des mesures d'adaptation nécessaires.

4.18 La société civile devra être impliquée de près dans le processus d'adaptation aux changements climatiques. Les collectivités locales, les entreprises et d'autres organisations de tous

horizons seront de plus en plus touchées par les changements climatiques, et devront être associées à la réponse qui sera formulée. Les citoyens et les organisations en tous genres doivent acquérir une compréhension plus approfondie des changements déjà à l'œuvre et des changements susceptibles de survenir au cours de leur vie ou de celles de leurs enfants. Ils doivent également comprendre de manière bien plus complète ce que représenteront pour eux l'atténuation et l'adaptation en matière de changements climatiques. Il convient que les connaissances liées à ces questions soient de plus en plus intégrées dans le programme de base de l'enseignement formel et informel.

4.19 Le CESE souligne combien il importe d'impliquer la société civile à tous les niveaux, et de communiquer avec les consommateurs et le grand public. Il souscrit pleinement à la proposition du livre vert de créer des groupes de travail par secteur, afin que les parties concernées contribuent à élaborer les réactions spécifiques nécessaires pour chaque secteur. Une tâche importante de ces groupes devrait consister à développer des techniques d'évaluation des niveaux de risque et de vérifier si les organisations et les communautés sont prêtes et préparées à affronter des conditions météorologiques extrêmes ou d'autres catastrophes, dont la gravité ou la fréquence pourraient augmenter à mesure que le changement climatique progresse.

4.20 Les collectivités régionales et locales ont un rôle important à jouer pour coordonner et encourager les activités à leur niveau, et pour inciter le public à réagir et à s'engager. Les pouvoirs publics à tous les niveaux peuvent également remplir une fonction essentielle en montrant l'exemple par une planification appropriée de leurs propres bâtiments et constructions, et en ce qui concerne leurs politiques de marchés publics.

4.21 Le livre vert suggère de créer un groupe consultatif européen sur l'adaptation au changement climatique, où siègeraient des représentants de la société civile, des décideurs politiques et des scientifiques, et qui ferait office de groupe d'experts pendant le processus d'élaboration de la stratégie. Le Comité peut adhérer à cette idée.

4.22 En outre, le Comité propose que l'UE envisage l'établissement d'un organe de surveillance indépendant doté d'un président indépendant, chargé de suivre de près les progrès de l'ensemble de la stratégie en matière de changement climatique (adaptation et atténuation). Il établirait des rapports réguliers et publics, et donnerait rapidement l'alerte si les mesures semblent prendre du retard par rapport aux engagements et si la situation l'exige. Le CESE a quant à lui l'intention de surveiller régulièrement les progrès réalisés dans ce domaine.

Bruxelles, le 12 décembre 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 portant organisation commune du marché vitivinicole et modifiant certains règlements»

COM(2007) 372 final — 2007/0138 (CNS)

(2008/C 120/10)

Le 7 septembre 2007, le Conseil a décidé, conformément aux articles 36 et 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché vitivinicole et modifiant certains règlements».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 novembre 2007 (rapporteur: M. KIENLE).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 109 voix pour, 5 voix contre et 12 abstentions.

1. Synthèse des conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite qu'en présentant cette proposition de réforme de l'organisation commune du marché vitivinicole, la Commission européenne veuille en substance maintenir une organisation de marché spécifique pour le vin. Il aurait souhaité que la Commission reprenne en plus grand nombre les propositions qu'il avait formulées dans son avis du 14 décembre 2006 sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Vers un secteur vitivinicole européen durable»⁽¹⁾.

1.2 Le CESE demande une fois encore que l'objectif premier de la réforme soit d'améliorer la compétitivité des vins européens et de reconquérir des parts de marché. Ce faisant, la Commission devrait tenir davantage compte, dans le cadre de la réforme et des règles régissant les échanges extérieurs, de la position de pointe du secteur vitivinicole européen sur le marché mondial.

1.3 Le CESE souligne que le vin et la viticulture forment une partie intégrante, essentielle, de la culture et du mode de vie européens. La viticulture marque de son empreinte l'environnement socio-économique de nombreuses régions viticoles européennes. C'est pourquoi le Comité tient à ce que les objectifs comme les mesures de la réforme prennent en compte, outre les retombées économiques, également l'impact sur l'emploi, le tissu social, l'environnement — notamment du fait des programmes d'arrachage — ainsi que sur la protection des consommateurs et la santé. La proposition de la Commission européenne ne prend pas suffisamment en considération ces aspects.

1.4 Le CESE fait remarquer que la viticulture constitue dans l'Union européenne le moyen de subsistance d'1,5 million d'exploitations, principalement de petites exploitations familiales et qu'elle offre un emploi, au moins saisonnier, à plus de 2,5 millions de travailleurs. Aussi le Comité insiste-t-il pour que l'on privilégie dans le cadre de la réforme les mesures ayant une

incidence positive sur les revenus des viticulteurs et sur les possibilités d'emploi dans le secteur vitivinicole européen.

1.5 Le CESE considère qu'en prévoyant pour les États membres producteurs de vin des enveloppes budgétaires nationales, la proposition de la Commission européenne contribue largement à un plus grand respect de la subsidiarité ainsi qu'à une meilleure prise en compte de la diversité régionale. Mais pour que les objectifs de la réforme soient atteints, le catalogue des instruments de soutien doit être étendu.

1.6 Le CESE juge insuffisantes les propositions de mesures d'information du consommateur présentées par la Commission. Il salue les propositions relatives à la promotion des ventes sur les marchés d'exportation mais estime nécessaire de les étendre au marché intérieur.

2. Propositions de la Commission européenne

2.1 La Commission européenne propose de réformer l'organisation du marché du vin principalement dans les domaines suivants:

- mesures d'aide accordées dans le cadre d'une enveloppe budgétaire nationale pour la restructuration et la reconversion des vignobles, la vendange en vert, les fonds de mutualisation, l'assurance récolte, ainsi que la promotion sur les marchés des pays tiers;
- transferts financiers au profit des zones rurales;
- modification des règles de vinification, notamment pour ce qui est des pratiques œnologiques, de l'enrichissement et de l'acidification;
- modification des règles d'étiquetage, en particulier en ce qui concerne l'indication de l'origine et de la provenance, et adaptation des autres dispositions en matière d'étiquetage;
- organisations de producteurs et organisations interprofessionnelles;

⁽¹⁾ JO C 325 du 30.12.2006, p. 29.

- libéralisation du régime de plantation à compter de 2013;
- programme d'arrachage volontaire;
- abrogation des mécanismes de marché actuels;
- transfert de compétences du Conseil à la Commission européenne.

3. Observations générales

3.1 Le CESE appuie largement les objectifs de la proposition de la Commission. S'agissant des mesures proposées, il estime néanmoins que des adaptations et des améliorations sont nécessaires.

3.2 Le CESE réitère sa demande concernant l'amélioration de la compétitivité des producteurs européens sur le marché intérieur et les marchés d'exportation, le renforcement de la position de l'économie européenne, le soutien aux efforts orientés vers la qualité et une prise en compte accrue de l'évolution des marchés et des souhaits des consommateurs. La Commission ne tient pas suffisamment compte de ces exigences dans sa proposition de règlement.

3.3 Le CESE insiste une fois encore pour que soient concrétisés les objectifs économiques et pour qu'ils soient complétés par des objectifs sociaux et de politique de l'emploi. Il s'agit pour ce faire d'améliorer la situation des revenus dans le secteur vitivinicole, d'améliorer les possibilités d'évolution des jeunes viticulteurs, de créer des possibilités d'emploi durable et de prévoir une juste rémunération de la main-d'œuvre à temps plein ainsi que des travailleurs saisonniers.

3.4 Le CESE reste défavorable à un transfert de compétences du Conseil à la Commission, par exemple dans le cadre de l'autorisation de nouvelles pratiques œnologiques, compte tenu du fait que la Commission, lors de la négociation d'accords bilatéraux, n'a pas suffisamment défendu les intérêts des viticulteurs européens.

3.5 Le CESE réaffirme que les ressources financières actuelles devraient être augmentées afin de tenir compte de l'entrée de deux nouveaux pays producteurs dans l'Union.

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

3.7 Le CESE soutient la Commission lorsqu'elle propose que la nouvelle organisation du marché vitivinicole entre en vigueur le plus tôt possible. Il estime toutefois nécessaire de prévoir une période de «*phasing out*», afin de permettre aux entreprises qui en éprouvent le besoin de s'adapter progressivement au nouveau cadre réglementaire.

3.8 Le CESE se félicite que la Commission ait modifié sa proposition concernant un programme d'arrachage. Il estime toutefois pertinent que ces mesures soient mises en œuvre dans le cadre de programmes structurels régionaux ou nationaux, afin

d'éviter les conséquences dommageables d'arrachages ponctuels (par exemple terres en friche au milieu de vignobles) et de garantir une application correcte.

3.9 Le CESE reste opposé à une totale libéralisation des règles régissant les plantations, étant donné que cela mettrait en danger les objectifs de la réforme du marché vitivinicole sur le plan économique, social, environnemental et de la conservation du paysage.

4. Observations particulières

4.1 Titre II: Mesures de soutien — Chapitre 1: Programmes d'aide

4.1.1 Le CESE se félicite que la proposition de la Commission réponde pour l'essentiel à ses demandes concernant une meilleure prise en compte de la diversité régionale et une mise en œuvre plus cohérente du principe de subsidiarité dans le secteur vitivinicole grâce à la constitution d'enveloppes nationales. Mais il juge insuffisantes les mesures d'aides proposées.

4.1.2 Le CESE rejoint la Commission quant à la nécessité du maintien d'un cadre communautaire cohérent et approprié. Il revient aux États membres de sélectionner à l'intérieur de ce cadre les mesures qu'ils souhaitent appliquer à leurs régions viticoles, tout en ayant la possibilité d'accorder une large place dans ce contexte aux organisations de producteurs, aux organisations interprofessionnelles, aux organisations de régulation et autres organismes à vocation similaire.

4.1.3 Le CESE est favorable à la présentation d'un catalogue circonstancié de mesures, afin de pouvoir répondre aux objectifs de l'organisation de marché. Il renvoie à ses avis antérieurs sur la réforme OCM/Vin (²), dans lesquels il avait notamment déjà demandé des programmes visant à promouvoir des produits de qualité dans le domaine de la viticulture, des techniques viticoles, de la commercialisation et de l'information du consommateur, des mesures en faveur des régions défavorisées ainsi que la possibilité d'octroyer des aides directes en fonction de la superficie.

4.1.4 Le CESE réitère sa demande concernant la mise en œuvre de mesures cohérentes et intégrées en vue d'une efficacité maximale. Ces mesures devront en conséquence s'insérer dans des plans globaux couvrant l'ensemble de la filière, depuis le vignoble en passant par la transformation, jusqu'à la commercialisation du produit. Cela inclut également les mesures permettant de valoriser des débouchés alternatifs pour tous les produits à base de raisins.

4.1.5 Le CESE réclame de nouveau avec insistance un programme spécifique pour aider les zones défavorisées, par exemple les terrains en pente et à forte déclivité ainsi que les zones soumises à des conditions climatiques extrêmes.

4.1.6 Le CESE note avec satisfaction que la Commission a accordé dans le cadre de l'enveloppe nationale une place importante aux mesures de promotion des exportations. Il convient en outre de prendre des mesures pour informer les consommateurs au sein du marché intérieur sur la culture du vin et notamment sur les avantages d'une consommation mesurée et les risques de la surconsommation. Il renouvelle sa demande de soutien à la création d'un observatoire du marché européen.

(²) JO C 101 du 12.4.1999, p. 60-64 + idem note de bas de page 1.

4.1.7 Le CESE estime qu'une suppression immédiate des mesures d'intervention n'est pas acceptable. Il recommande dès lors que des aides destinées à la distillation pour la fabrication de boissons spiritueuses et des aides au stockage privé soient prévues dans le cadre de l'enveloppe nationale au cours de la période de «*phasing out*» 2008-2010.

4.1.8 Le CESE estime nécessaire de prévoir dans le cadre des enveloppes nationales des mesures de gestion des crises, fondées sur la coresponsabilité des producteurs. Les mesures prévues jusqu'ici (l'assurance-récolte et les fonds de mutualisation) sont insuffisantes en cas de crises conjoncturelles. C'est pourquoi il conviendrait d'examiner si les distillations de crise effectuées jusqu'à présent ont fait leurs preuves et si une telle mesure peut être prévue dans le cadre de l'enveloppe nationale.

4.1.9 L'interdiction en vigueur concernant le surpressage de raisins, de marcs et de lies s'est montrée efficace pour garantir la qualité des productions viticoles et éviter d'éventuels abus. Elle devrait dès lors être maintenue. Les États membres devraient avoir la faculté d'augmenter le pourcentage de la production à distiller certaines années.

4.1.10 S'agissant de la ventilation du budget destiné aux enveloppes nationales, le CESE prend note du fait que la Commission a opté pour une solution. En ce qui concerne les nouveaux États membres, pour lesquels il n'existe pas de références historiques, il faudrait établir une grille de financement qui leur soit propre, en fonction des pourcentages de surfaces viticoles.

4.2 *Chapitre 2: Transferts financiers*

4.2.1 Le CESE a souligné dans plusieurs avis l'importance du deuxième pilier pour le développement futur des zones rurales, dont font également partie les régions viticoles européennes. Mais cette orientation de principe étant posée, il préconise, pour résoudre les problèmes spécifiques au secteur vitivinicole, que les mesures envisagées dans le cadre de la réforme de ce secteur soient dans leur ensemble financées par le budget alloué à celui-ci. En conséquence, ce budget ne doit pas être amputé par des coupes budgétaires ou par des transferts de crédits.

4.3 *Titre III: Mesures réglementaires — Chapitre 2: Pratiques œnologiques et restrictions*

4.3.1 Le CESE juge absolument indispensable d'élaborer une définition du vin qui soit acceptée au niveau international. Cela implique également la définition de méthodes de production reconnues. Il y a lieu de clarifier le fait que les «vins de fruits» ne sont pas concernés par l'organisation de marché vitivinicole.

4.3.2 Le CESE défend l'idée que la conformité des pratiques œnologiques aux normes de l'OIV doit sous-tendre de manière plus marquée l'orientation stratégique des accords commerciaux bilatéraux ou internationaux. S'agissant des vins d'importation, l'autorisation de toute pratique reconnue dans un endroit quelconque du monde est contraire à l'application plus stricte des normes de l'OIV aux vins européens et pourrait générer des

distorsions de concurrence. Le CESE s'oppose également à la proposition visant à autoriser lors de l'exportation de vins des pratiques œnologiques interdites dans le cadre de la commercialisation sur le marché intérieur.

4.3.3 Le CESE souhaite qu'une liste des pratiques œnologiques autorisées soit annexée au règlement à l'examen et que le Conseil reste habilité à mettre à jour ces pratiques et à en autoriser de nouvelles.

4.3.4 Le CESE se félicite que la Commission soit revenue sur sa décision d'autoriser la production de vin en Europe à partir de moûts ou de moûts concentrés importés, ou le coupage de produits de pays tiers avec des produits européens.

4.3.5 Le CESE demande à la Commission de tenir compte dans ses propositions concernant les règles de production des différences d'implantation, de climat et de précipitations au sein de l'Union européenne. Il fait remarquer que cette thématique est très sensible et ne doit pas donner lieu à des divisions au sein du secteur vitivinicole européen, voire à un blocage des propositions de réforme. Le CESE souscrit toutefois à la nécessité d'un contrôle accru de toutes les pratiques œnologiques afin de promouvoir et de garantir la qualité des vins.

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

4.4 *Chapitre 3: Appellations d'origine et indications géographiques*

4.4.1 Le CESE approuve le fait que la Commission ait précisé ses propositions concernant l'étiquetage des vins en fonction de leur provenance. Il estime comme la Commission que dans la Communauté, la notion de vins de qualité repose entre autres sur les caractéristiques liées à l'origine géographique du vin. La protection des appellations d'origine et des indications géographiques est un objectif éminemment prioritaire. Dès lors, l'utilisation d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique devrait aussi aller de pair avec la réalisation des opérations de vinification à l'intérieur des zones géographiques définies.

4.4.2 Le CESE est satisfait de voir que la Commission a entre-temps explicité et affiné ses propositions en indiquant que les systèmes ayant fait leurs preuves en matière de politique de qualité, et qui ne reposent pas ou pas exclusivement sur le principe des appellations d'origine, peuvent être maintenus. En particulier, le contrôle des vins de qualité s'est avéré efficace dans de nombreux États membres du point de vue des producteurs et surtout des consommateurs.

4.4.3 Hormis ces aspects, de nombreuses questions restent en suspens pour ce qui est de la compatibilité avec le règlement (CE) n° 753/2002 de la Commission du 29 avril 2002 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil en ce qui concerne la désignation, la dénomination, la présentation et la protection de certains produits vitivinicoles⁽³⁾. Le CESE demande donc l'insertion d'un tableau de correspondance qui permette de constater les implications sur les appellations géographiques et traditionnelles.

4.5 Chapitre IV: Étiquetage

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

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

4.5.3 Le CESE approuve la simplification des règles d'étiquetage lorsqu'elle permet une meilleure information du consommateur. De telles modifications ne doivent toutefois pas augmenter le risque de fausser la concurrence ou de tromper le consommateur, et de provoquer une vague d'actions en justice. De ce point de vue, il convient également de se montrer réservé à l'égard de la proposition de la Commission européenne d'indiquer de manière facultative le cépage et l'année pour les vins ne bénéficiant pas d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique. Cette proposition ne peut être acceptée que si un système de contrôle et de certification pour la traçabilité de ces vins est garanti en vue d'assurer la protection du consommateur et d'éviter toute confusion et concurrence déloyale.

4.5.4 Le CESE fait remarquer qu'au fur et à mesure des élargissements, la diversité linguistique s'accroît au sein de l'Union européenne, ce qui peut constituer un obstacle aux échanges, comme c'est actuellement le cas concernant l'indication relative aux sulfites. Par conséquent, il convient de prévoir la possibilité, pour l'étiquetage des indications obligatoires, telles que celles relatives aux ingrédients, de les désigner par des symboles compréhensibles par tous.

4.6 Titre V: Potentiel de production

4.6.1 Le CESE accueille favorablement le fait que la Commission ait modifié ses propositions concernant les règles en matière d'arrachage et ait réduit le budget correspondant. Il reconnaît l'importance de l'arrachage en tant qu'instrument de l'organisation de marché, qui doit être proposé comme élément

des programmes structurels nationaux ou régionaux au sein du cadre communautaire global pour une période limitée, allant de trois à cinq ans. L'arrachage devrait être proposé sous forme de mesure d'application volontaire pour éliminer la vigne sur les terrains impropres à sa culture et pour atténuer l'impact social de la cessation d'exploitations non viables.

4.6.2 Le CESE est satisfait de constater que la Commission a revu son calendrier initial pour la libéralisation des règles régissant les plantations. Il reste néanmoins opposé à une libéralisation totale, y compris à une date ultérieure, étant donné que cela compromettrait les objectifs de la réforme du marché vitivinicole sur le plan économique, social, environnemental et de la conservation du paysage. L'on ne saurait encourager une délocalisation de la culture de la vigne en dehors des régions de vignobles traditionnellement réputées vers des zones moins coûteuses à exploiter, au regard des implications globales pour l'emploi, pour l'économie et l'infrastructure des régions viticoles, pour le tissu social, pour l'environnement et la protection du milieu naturel.

4.6.3 Si le régime européen en matière de plantations, associé à une interdiction d'effectuer de nouvelles plantations, devait être suspendu, il conviendrait de créer un cadre d'habilitation afin que les régions de vignobles puissent conserver ou aménager leurs règles en matière de droits de plantation et de viticulture, conformément aux objectifs de l'organisation commune du marché vitivinicole.

4.7 Nouveau titre: Promotion et information

4.7.1 Le CESE estime que les propositions de la Commission sont insuffisantes pour reconquérir des parts de marché intérieur vis-à-vis des pays tiers, en particulier ceux du Nouveau Monde.

4.7.2 Le CESE invite la Commission à prévoir dans le cadre des enveloppes nationales une aide aux mesures d'information du consommateur et de promotion, et ce non seulement sur les marchés d'exportation mais aussi au sein du marché intérieur. Ce faisant, il convient d'accorder une attention particulière à une information complète sur les avantages d'une consommation mesurée de vin en tant que partie intégrante d'un mode d'alimentation sain et d'un style de vie moderne.

4.7.3 Le CESE souligne que les mesures d'information et de promotion doivent porter sur tous les produits fabriqués à base de raisin.

4.7.4 Le CESE recommande de combiner les mesures de communication relatives aux produits vitivinicoles avec la promotion du tourisme, de la gastronomie et d'autres produits des régions vitivinicoles.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ JO L 118 du 4.5.2002, p. 1-54.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

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

Paragraphe 4.3.6

Remplacer ce paragraphe par le texte suivant:

«Après avoir pesé le pour et le contre de la proposition de la Commission, le CESE estime que la possibilité d'utiliser de la saccharose doit être conservée, en toute légalité et selon la tradition, pour les pays qui recourent à cette pratique. Toutefois, pour garantir l'égalité de traitement des producteurs viticoles de l'UE, les aides aux moûts concentrés rectifiés devront être maintenues et adaptées aux nouvelles conditions du marché s'agissant de la baisse des prix du sucre. Ces aides, nécessaires pour maintenir une parité substantielle des coûts, ne devront pas avoir une incidence sur les enveloppes nationales, mais constituer un poste spécifique du budget viticole».

Exposé des motifs

La réforme de l'OCM sucre déjà en vigueur d'une part, et la réforme en profondeur de l'OCM du secteur du vin d'autre part, modifient foncièrement la structure des coûts de production du vin; dès lors, si l'on entend réellement préserver le statu quo et respecter le principe de non-distorsion de la concurrence, attendu que le sucre et le moût sont des concurrents de fait dans les processus d'enrichissement du vin, il est nécessaire de prévoir tant une adaptation des aides aux moûts que leur comptabilisation en dehors des enveloppes nationales.

Résultats du vote

Voix pour: 25 Voix contre: 54 Abstentions: 8

Nouveau paragraphe 4.3.7

Ajouter un paragraphe libellé comme suit:

«Le CESE, vu que l'utilisation de la saccharose implique l'adjonction d'un produit ne provenant pas de la transformation du raisin, et compte tenu de l'attention qu'il accorde depuis toujours à la transparence de l'étiquetage et à la protection des consommateurs, estime que le recours à cette pratique doit figurer sur l'étiquette des vins enrichis de la sorte».

Exposé des motifs

Le CESE a pour mission inaliénable et non négociable d'assurer que la communication d'informations aux consommateurs de biens et de produits alimentaires soit toujours et constamment la plus transparente possible.

Résultats du vote

Voix pour: 30 Voix contre: 70 Abstentions: 21

Avis du Comité économique et social européen sur les «Perspectives d'avenir de l'agriculture dans les zones à handicaps naturels spécifiques (régions de montagne, insulaires et ultrapériphériques)»

(2008/C 120/11)

Le 27 septembre 2007, conformément à l'article 29, point A des modalités d'application de son règlement intérieur, le Comité économique et social a décidé d'élaborer un avis sur les:

«*Perspectives d'avenir de l'agriculture dans les zones à handicaps naturels spécifiques (régions de montagne, insulaires et ultrapériphériques)*».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 novembre 2007 (rapporteur: **M. Gilbert BROS**).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 127 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le 13 septembre 2006, le Comité économique et social européen a adopté un avis d'initiative sur le thème «Perspectives d'avenir de l'agriculture dans les zones à handicaps naturels spécifiques (régions de montagne, insulaires et ultrapériphériques)» ⁽¹⁾.

1.1.1 Dans cet avis le CESE consacre un chapitre entier, le chapitre 4, aux problématiques des régions de montagne, en soulignant, entre autres, la nécessité:

- d'une politique spécifique de l'UE en faveur des zones de montagne;
- d'une définition harmonisée dans l'Union européenne;
- de privilégier les zones de montagne dans l'affectation des crédits du second pilier;
- de consolider les mesures d'indemnités aux agriculteurs de montagne;
- d'intégrer les politiques agricole et régionale pour un meilleur effet sur les territoires de montagne.

1.2 Le 7 décembre 2006, à l'occasion d'une séance de dialogue politique concluant la session plénière du Comité des régions, José Manuel BARROSO, président de la Commission européenne, s'est déclaré favorable à l'élaboration d'un **Livre vert sur l'avenir des politiques en faveur des zones de montagne**.

1.3 C'est la raison pour laquelle le CESE a jugé opportun d'élaborer un supplément d'avis, de façon à pouvoir prendre position sur le principe de la réalisation d'un tel livre vert.

1.4 En effet, l'ensemble des citoyens d'Europe bénéficie de nombreux biens publics et économiques et de services fournis par les zones de montagne. Ceci inclut notamment:

- la réduction des risques naturels (dont bénéficient à la fois les habitants des zones de montagne et les autres habitants, par exemple par la protection des couloirs de transport);

- les paysages pour le loisir et le tourisme (essentiels aux citoyens d'un continent urbanisé et à la compétitivité européenne);

- une importante biodiversité;

- des réserves d'eau uniques;

- des produits de haute qualité, notamment alimentaires.

1.5 Sans une gestion appropriée des zones de montagne par les gens qui y vivent, la production de ces biens et services est compromise.

1.6 Aujourd'hui, il faut faire face à de nouveaux défis importants, présents et à venir, comme le renforcement de la concurrence économique, la transition démographique, le changement climatique, etc. Si ces défis concernent tous les territoires, leur impact est beaucoup plus marqué encore en montagne et requiert donc des réponses spécifiques.

1.7 Or la plupart des politiques en place dans les zones de montagne sont sectorielles et souvent promulguées hors de ces zones de montagne sans un regard approprié quant aux spécificités de ces régions. Les politiques publiques consacrées à la montagne ont tendance à se banaliser, à être étendues aux autres territoires, et à moins prendre en compte leurs spécificités. Dans le même temps, les politiques publiques européennes et nationales misent de plus en plus sur les avantages comparatifs des territoires, qu'il s'agit de promouvoir ou de développer.

1.8 Malgré leur importance à l'échelle européenne, les zones de montagne pâtissent d'une certaine marginalisation au sein des politiques européennes et d'un grave manque de reconnaissance de leur potentiel considérable en termes de contribution à la croissance de l'Europe et à sa diversité, grâce notamment à leurs approches novatrices.

1.9 C'est pourquoi le CESE se prononce en faveur d'une approche politique beaucoup plus cohérente et beaucoup mieux intégrée. Les zones de montagne ont besoin d'une approche transversale et territoriale de leur développement durable.

⁽¹⁾ JO C 318 du 23.12.2006, p. 93.

1.10 Un Livre vert européen sur l'avenir de la politique relative aux zones de montagne permettrait de rationaliser et de consolider les politiques et initiatives existantes à l'échelon européen afin de les rendre plus efficace dans le contexte spécifique des zones de montagne. Ceci est particulièrement pertinent pour l'agriculture des zones de montagne, comme mentionné dans cet avis. En effet, dans la plupart des régions de montagne européenne, l'agriculture est la base sur laquelle se développent les autres activités socioéconomiques, agro-industrielles, touristiques, etc., et à partir de laquelle se construit l'attractivité des territoires. La politique agricole commune a donc un rôle majeur et doit être intégrée dans le bilan des politiques européennes dans les zones de montagne voulu par le livre vert.

1.11 Le CESE demande donc que le Livre vert sur l'avenir de la politique relative aux territoires de montagne soit porté le plus rapidement possible au programme de travail de la Commission européenne afin de préciser les thématiques d'importance stratégique pour les zones de montagne dans les États membres de l'Union européenne, de clarifier les missions respectives des divers niveaux de pouvoir et secteurs de l'économie ainsi que la coordination entre eux, de consolider les données statistiques spécifiques sur lesquelles s'appuient les politiques dans ces zones, d'étudier les mesures d'accompagnement et de soutien à mettre en place dans ces territoires à la lumière des objectifs stratégiques définis par l'Union européenne et d'avancer

des pistes pour faire évoluer les politiques publiques européennes et nationales.

1.12 En facilitant l'exploitation des avantages comparatifs des zones de montagne, le **Livre vert sur l'avenir de la politique relative aux territoires de montagne** s'inscrira également dans la stratégie de Lisbonne renouvelée et dans la stratégie de Göteborg. Il contribuera ainsi à l'objectif de croissance et d'emploi, et aidera l'Union européenne à devenir une économie de la connaissance plus compétitive mondialement dans les années qui viennent. Les zones de montagne ont une contribution significative à apporter à l'ensemble de l'Europe et il conviendrait d'exploiter au mieux leur potentiel d'innovation et de croissance.

1.13 M^{me} Danuta HÜBNER, membre de la Commission chargée de la politique régionale, lors de la session plénière du CESE du 11 et 12 juillet 2007, a évoqué l'«agenda territorial de l'UE» et a annoncé pour 2008 un rapport sur la cohésion territoriale qui étudiera l'incidence sur les territoires des grands défis à venir et les moyens de les relever. Le CESE demande à ce que les spécificités territoriales des régions de montagne, ainsi que celles des régions insulaires et ultrapériphériques soient prises en compte de manière adéquate dans la définition en cours de la politique de cohésion de l'Union européenne et dans la mise en place de l'Agenda territorial.

Bruxelles, le 12 décembre 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° 998/2003 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie par la prolongation de la période transitoire»

COM(2007) 572 final — 2007/0202 COD

(2008/C 120/12)

Le 23 octobre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 et à l'article 152, paragraphe 4, point b) du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 998/2003 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie par la prolongation de la période transitoire».

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et que par ailleurs il avait déjà fait l'objet de son avis CESE 1411/2000, adopté le 29 novembre 2000 ⁽¹⁾, le Comité, lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), a décidé, par 131 voix pour et 4 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé et de se référer à la position qu'il a soutenue dans le document susmentionné.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ JO C 116 du 20 avril 2001, pp. 54-56.

Avis du Comité économique et social européen

- sur la «**Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 76/768/CEE, 88/378/CEE et 1999/13/CE du Conseil ainsi que les directives 2000/53/CE, 2002/96/CE et 2004/42/CE afin de les adapter au règlement (CE) ... relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006**»
- et sur la «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 648/2004 afin de l'adapter au règlement (CE) ... relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006**»

COM(2007) 611 final — 2007/0212 (COD)

COM(2007) 613 final — 2007/0213 (COD)

(2008/C 120/13)

Le 13 novembre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«*Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 76/768/CEE, 88/378/CEE et 1999/13/CE du Conseil ainsi que les directives 2000/53/CE, 2002/96/CE et 2004/42/CE afin de les adapter au règlement (CE) ... relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006*»

et sur la «*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) No 648/2004 afin de l'adapter au règlement (CE) ... relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006*».

Le CESE approuve le contenu de ces propositions et estime qu'elles ne requièrent aucun commentaire de sa part.

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a décidé par 139 voix pour et 3 abstentions d'émettre un avis approuvant les propositions.

Le Comité se prononcera plus amplement sur le contenu de la proposition de la Commission sur la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et des mélanges ⁽¹⁾ dans un avis ⁽²⁾ en cours et prévu pour adoption lors de la session plénière du Comité en mars 2008.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006 — COM(2007) 355 final.

⁽²⁾ NAT/367 — Rapporteur: M. Sears.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Impact de la territorialité des législations fiscales sur les mutations industrielles»

(2008/C 120/14)

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 le thème:

«Impact de la territorialité des législations fiscales sur les mutations industrielles».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2007 (rapporteur: M. SCHADECK; corapporteur: M. GAY).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 13 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour, 7 voix contre et 6 abstentions.

Première partie — Conclusions et recommandations

A. L'économie européenne est fortement intégrée dans l'économie mondiale. Cette intégration est plus au moins forte suivant les secteurs; elle est particulièrement prononcée en ce qui concerne les activités industrielles les plus ouvertes à la globalisation. Par conséquent, les politiques économique et fiscale de l'Union européenne (UE) doivent également être définies par rapport à l'évolution mondiale. Même si le présent avis étudie l'impact de la territorialité des législations fiscales sur les mutations industrielles dans l'UE, celle-ci ne doit néanmoins pas être considérée isolément du monde.

B. L'UE et chacun de ses États membres ont la responsabilité de gérer des politiques économique, financière, sociale et environnementale dont les impératifs dépassent la dynamique du marché. Il convient donc de veiller à ce que la territorialité des législations fiscales ait un impact positif sur les mutations industrielles au niveau européen, qui doivent certes répondre à une dynamique du marché, mais qui gagnent également à être encadrées, par les politiques susmentionnées, dans un contexte plus large. La nature même du processus de Lisbonne repose sur un équilibre entre les différents axes (compétitivité, dimension sociale, protection de l'environnement) qu'il convient de soigner, y compris en relation avec la concurrence fiscale entre les États membres ⁽¹⁾.

C. Le Comité constate que la concurrence fiscale est une des réalités du marché intérieur qui peut conduire à créer des distorsions de concurrence. Elle implique des règles de transparence et l'identification des éventuels abus et pratiques dommageables ⁽²⁾.

⁽¹⁾ «Il y a situation de concurrence fiscale si les décisions d'une administration [nationale, régionale ou locale] affectent directement les capacités d'autres administrations et si les mécanismes de marché se révèlent insuffisants pour réguler cette interaction.» (source: OCDE); pour plus de détail, cf. l'annexe 1.

⁽²⁾ Le Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises définit de façon générale comme dommageables «les mesures ayant, ou pouvant avoir, une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté». Le Code définit ensuite comme «potentiellement dommageables» celles qui établissent «un niveau d'imposition effective nettement inférieur, y compris une imposition nulle, par rapport à ceux qui s'appliquent normalement dans l'État membre concerné» (cf. http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_fr.htm).

Elle suppose aussi d'avoir des indicateurs qui soient de bons référents pour apprécier l'état de la concurrence fiscale. Le CESE observe toutefois que la fiscalité n'est pas un facteur déterminant pour les décisions d'investissement dans les PME. Il pèse beaucoup plus dans les multinationales plus mobiles.

D. La concurrence fiscale ne concerne pas uniquement la fiscalité des entreprises. Avec la mobilité de plus en plus grande des actifs financiers, cette concurrence touche aussi les revenus du capital des personnes ainsi que l'imposition sur la fortune.

E. Le Comité est d'avis que la coordination des dispositifs fiscaux des différentes administrations peut être un levier pour renforcer le fonctionnement du marché intérieur, en éliminant les dysfonctionnements et les coûts de mise en conformité sur le plan fiscal, particulièrement dans les régions frontalières. Le CESE réitère les recommandations qu'il a formulées dans son avis récent sur Fiscalis 2013 ⁽³⁾.

F. L'absence de coordination entre les États membres au niveau de la fiscalité directe nationale conduit, de l'avis du CESE, à un constat de situations de non-imposition ⁽⁴⁾, d'abus ou encore de distorsions dans le fonctionnement du marché unique. De même, cet état de fait induit une déstabilisation, voire une érosion des recettes fiscales globales de l'UE.

G. La concurrence fiscale intracommunautaire sans bornes risque, d'une part, d'alourdir les facteurs d'assiette des assujettis les moins mobiles — comme les petites entreprises ou les services non délocalisables — et, d'autre part, de modifier la

⁽³⁾ JO C 93 du 27.4.2007.

⁽⁴⁾ Le manque de coordination entre les règles des États membres peut donner lieu à une double non-imposition, «par exemple en ce qui concerne la qualification par les États membres des dettes et des fonds propres. Un État membre peut considérer une transaction comme un apport en fonds propres plutôt que comme un prêt et donc ne pas considérer que les revenus de ces capitaux sont imposables, alors qu'un autre État membre peut considérer le prêt comme une dette et autoriser que l'intérêt versé au titre de ce prêt soit déductible pour la société payant l'intérêt. Ainsi, il peut y avoir une déduction dans un État membre sans qu'il y ait de taxation correspondante dans un autre. Un autre domaine concerne l'utilisation des entités hybrides, c'est-à-dire les entités qui sont considérées comme une société anonyme (entité peu transparente) par un État membre et comme une société de personnes (entité transparente) dans un autre État membre; cette différence de qualification peut entraîner une double exonération ou une double déduction.» (Source: Commission européenne, communication sur la «Coordination des systèmes de fiscalité directe des États membres dans le marché intérieur» (COM(2006) 823 final, point 3).

répartition de la charge fiscale entre contribuables et consommateurs pour couvrir les dépenses publiques et les transferts sociaux. Ce dernier point aurait pour conséquence de nuire à la cohésion sociale.

H. Les PME et entreprises de services sont les moins bien armées pour tirer parti de la concurrence fiscale. Le Comité préconise la mise en place d'un accompagnement, de programmes de formation des cadres de ces entreprises (tout comme des fonctionnaires des administrations publiques) ainsi que la constitution de bases de données appropriées, en particulier dans les régions frontalières et périphériques de l'UE pour aider ces entreprises dans leurs démarches vers leur internationalisation.

I. Le Comité estime que la lutte contre la fraude fiscale doit être une priorité et rappelle les conclusions de son avis récent en la matière ⁽⁵⁾.

J. Le report de la charge fiscale sur les facteurs de production les moins mobiles peut amener les entreprises concernées et leurs emplois à être moins compétitifs vis-à-vis de leurs concurrents étrangers. Le taux de croissance du PIB national pâtira de ce transfert de charges, ce qui peut conduire à une baisse de la capacité d'investissement public en l'absence de nouvelles ressources budgétaires.

K. La concurrence fiscale amène chaque État à mieux maîtriser ses dépenses publiques. Le Comité demande que ceci ne se fasse pas au détriment de l'offre ni de la qualité de ses services publics. Celles-ci sont capitales pour le maintien et l'attraction d'activités productives créatrices de richesse, d'emplois et — en fin de compte — d'assiette fiscale. La concurrence fiscale ne doit pas porter atteinte au financement et à la couverture de la protection sociale collective.

L. Le Comité soutient les efforts des États membres en vue d'éliminer la concurrence fiscale *dommageable* et leur engagement à supprimer une série de régimes fiscaux dommageables au plus tard en 2010, tel qu'ils se reflètent dans le Code de conduite adopté en 1997 ⁽⁶⁾. D'autre part, il invite la Commission à poursuivre ses efforts dans ce sens, entrepris depuis la même date.

M. Le Comité soutient également la politique de la Commission visant à ce que les aides publiques, y compris les avantages fiscaux accordés de manière sélective aux entreprises, servent à la poursuite d'objectifs durables de mutation industrielle et de développement territorial tout en étant compatibles avec la politique de concurrence à l'intérieur de l'UE.

N. Le Comité demande la mise en place d'une assiette commune et consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) ⁽⁷⁾ dans un principe de simplification, d'équité et de transparence des pratiques fiscales entre États membres. Ceci permettrait de tirer le bénéfice maximal du potentiel du marché intérieur tout en sauvegardant la souveraineté budgétaire et fiscale des États membres et en les mettant à l'abri des risques de conflit avec les dispositions du Traité. Étant donné que l'ACCIS serait probablement institué sur la base d'une coopération renforcée, le Comité

souhaiterait qu'elle soit adoptée par un nombre d'États membres aussi élevé que possible.

O. Le Comité demande à recevoir plus d'informations sur le contenu, les modalités et l'évolution de ce projet ACCIS avant de reformuler son avis sur ce dossier complexe et stratégique, se limitant, pour l'instant, à rappeler son avis exploratoire de 2006, préparé à la demande du Commissaire KOVÁCS ⁽⁸⁾.

P. Néanmoins, le Comité pose un certain nombre de réflexions et de questions à propos d'ACCIS. Il estime souhaitable que ce projet optionnel soit adopté par un nombre d'États membres aussi élevé que possible (quitte à prévoir des mesures transitoires) et que les États membres finissent par appliquer un seul système d'assiette à tout contribuable, à la fin d'une période de coexistence. Par ailleurs, il faudrait examiner si la base commune appliquée aux entreprises travaillant sur les marchés extérieurs sera confiée à une instance transnationale. Enfin, il convient de s'interroger quant aux effets d'une telle base sur les taux, dont la dispersion risque de s'accroître. Dans cette hypothèse, un taux plancher pourrait être fixé, taux qui pourrait être situé juste en dessous de l'actuel taux moyen des nouveaux États membres.

Q. Le Comité recommande à la Commission d'intensifier le suivi des pratiques fiscales de certains espaces «refuge» qui chercheraient à capter des ressources imposables des systèmes fiscaux des États membres.

Deuxième partie — Motivation

1. *Objet de l'avis*

1.1 La fiscalité (le niveau de la pression fiscale et les montants d'impôt prélevés) est souvent citée comme l'un des critères pour évaluer le degré d'attractivité d'un territoire comme siège d'activités industrielles, financières et commerciales. Il n'y a, par contre, pas d'accord quant au poids relatif de ce critère par rapport à d'autres comme la proximité de potentiel commercial, les coûts de production, la disponibilité de personnel qualifié, les infrastructures et équipements publics, les aides publiques, etc.

1.2 Les systèmes fiscaux sont complexes et les comparer entre eux n'est pas chose aisée. Il est pourtant fondamental de pouvoir juger si les incitations fiscales des différentes autorités atteignent bien les buts qu'elles se sont fixés, d'estimer l'impact que pourrait avoir toute décision visant à favoriser les mutations industrielles positives sur leur territoire et de les mettre en rapport avec le coût estimé.

1.3 L'avis entend apporter des orientations pour l'anticipation et la gestion des mutations industrielles, la poursuite d'une compétitivité européenne accrue — dans le cadre des objectifs de Lisbonne — et la construction d'un véritable marché intérieur, caractérisé par une concurrence saine et non faussée ou, du moins, «admissible» (compatible avec les règles du marché intérieur).

⁽⁵⁾ Avis sur la Communication de la Commission sur «la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale» (JO C 161 du 13.7.2007, p. 8).

⁽⁶⁾ Accessible sur http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_fr.htm. Cf. également l'annexe 4.

⁽⁷⁾ Cf. la récente Communication de la Commission intitulée «Mise en œuvre du programme communautaire pour l'amélioration de la croissance et de l'emploi et pour le renforcement de la compétitivité des entreprises de l'UE: progrès accomplis en 2006 et étapes suivantes en vue de la proposition d'une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS)» (COM(2007) 223 final, du 2.5.2007).

⁽⁸⁾ ECO/165 — CESE 241/2006, JO C 88 du 11.4.2006.

2. Concurrence fiscale et mobilité des facteurs économiques

2.1 Cette mobilité s'accélère à l'intérieur de l'UE pour les raisons suivantes:

- les grandes entreprises considèrent le marché intérieur européen comme un seul marché, leur marché domestique;
- le commerce électronique ignore les frontières nationales;
- les facteurs de production et de distribution procèdent de plus en plus à une segmentation de leur chaînes de valeur dont les différentes unités sont de plus en plus mobiles ⁽⁹⁾;
- les améliorations des infrastructures de transport et la réduction des coûts dus au regroupement du fret encouragent des répartitions spatiales des entreprises et de leurs filiales;
- les acquisitions et fusions multinationales d'entreprises se multiplient;
- l'élargissement de l'UE contribue aussi à la mobilité des investissements économiques, des personnes et des capitaux;
- l'élévation du niveau des connaissances et la formation aux langues concourent à une mobilité accrue des personnes.

2.2 Chaque État membre utilise tous les éléments de son système fiscal, spécifiques ou structurels, pour attirer sur son territoire des investissements et des activités, élargissant ainsi son potentiel d'emplois et ses bases fiscales.

De leur côté, les contribuables (entreprises et personnes) recherchent à l'extérieur de leur pays une optimisation de leur situation économique. Les contributions fiscales marquées par les disparités des régimes fiscaux nationaux font nécessairement partie des variables stratégiques.

2.3 Cette concurrence fiscale pour attirer les investissements est une réalité qui existe aussi à l'intérieur de chaque État.

2.4 La mesure de son intensité et de son impact réel sur la mobilité des facteurs de production et des capitaux n'est pas aisément réalisable. De nombreuses études sur ce sujet existent sans qu'il y ait réelle convergence des conclusions, sauf que le critère fiscal n'est qu'un des déterminants à la localisation des investissements mobiles. Ce point sera détaillé plus loin.

2.5 Avec son élargissement de 15 à 27 États membres, l'Union a incontestablement gagné en diversité. Chacun des nouveaux États membres est marqué par son contexte géographique, historique, culturel, social, politique et économique particulier. Il apporte son tissu industriel spécifique, de même d'ailleurs que sa législation fiscale spécifique.

3. Impact de la fiscalité sur les mutations industrielles

a) La fiscalité du travail et la fiscalité du capital investi

3.1 Pour l'ensemble de l'Union européenne, le total des recettes fiscales et des prélèvements sociaux s'élève en moyenne à environ 39 % du PIB européen. Le total des prélèvements peut être décomposé comme suit ⁽¹⁰⁾:

Impôt sur les bénéfices des sociétés	10 %
Impôt sur le revenu des personnes physiques	25 %
Cotisations de sécurité sociale	26 %
Impôts indirects	30 %
Autres impôts	9 %
TOTAL des prélèvements fiscaux et sociaux	100 %

3.2 Les impôts indirects se composent essentiellement des impôts généraux sur la consommation, et notamment de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui est harmonisée au niveau de l'UE, ainsi que de certains impôts et taxes prélevés sur des biens et des services déterminés, tels les droits d'accises, qui sont partiellement harmonisés dans l'Union. Comme les impôts indirects ne jouent qu'un rôle secondaire en matière de localisation des entreprises, le présent avis se concentre essentiellement sur la fiscalité affectant le travail (§ 3.2.1) et la fiscalité du capital investi par les entreprises (§ 3.2.2).

3.2.1 **L'impôt perçu sur les revenus des salariés et l'ensemble des cotisations de sécurité sociale** correspondent à environ la moitié du total des prélèvements fiscaux et parafiscaux. Comme ces prélèvements sont directement basés sur le travail, ils augmentent évidemment le coût de la main d'œuvre salariée. Dans la mesure où le coût de la main d'œuvre est une donnée financière de première importance pour l'industrie, il est donc permis de constater que la fiscalité et la parafiscalité — y compris la sécurité sociale — grevant le revenu des salariés risquent d'avoir un impact direct ou indirect sur la compétitivité des entreprises industrielles de l'UE. Cet impact est direct lorsque les autorités publiques perçoivent, à charge des entreprises, des prélèvements fiscaux ou des cotisations sociales patronales. Lorsque ces prélèvements fiscaux et sociaux sont perçus à charge des salariés, ils réduisent d'abord le revenu net des salariés. Ils peuvent ensuite avoir un impact indirect sur la négociation de leurs revenus bruts, voire causer une migration vers d'autres régions et décourager le développement d'activités autres que manufacturières à coûts salariaux modestes.

3.2.1.1 Le renchérissement du coût de la main-d'œuvre incite naturellement les entreprises à augmenter la productivité du travail en accroissant l'intensité du capital investi. Cette incitation est particulièrement importante dans les États membres où le coût du facteur travail est le plus élevé. Inversement, le coût relatif du facteur travail est une variable (parmi d'autres) incitant les entreprises à localiser leurs investissements intensifs en travail plutôt dans les États membres ayant les coûts de main d'œuvre les moins élevés. Dans la mesure où les prélèvements fiscaux et les charges de sécurité sociale ont tendance à être plus élevés dans les États membres ayant des niveaux de rémunération des salariés (y compris les charges sociales patronales et les prélèvements fiscaux) dépassant la moyenne européenne, le poids de la fiscalité grevant le travail augmente le différentiel de coût de la main d'œuvre et encourage donc la création d'emplois plutôt dans les États membres ayant une structure de coûts plus compétitive.

⁽⁹⁾ Cf. l'avis du Comité «L'évolution des chaînes de valeur et d'approvisionnement dans un contexte européen et mondial» (CCMI/037 — JO C 168 du 20.7.2007, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Source: OCDE «Statistiques des recettes publiques 1965-2005: Édition 2006». Les données se rapportent à l'UE-15.

3.2.1.2 Dans la perspective du consommateur, le prix final des produits industriels est évidemment influencé par chaque élément de coût, y compris la fiscalité. Les impôts indirects frappent le produit au niveau de la vente au consommateur, en toute neutralité. La TVA est perçue au même taux dans l'État membre du consommateur, peu importe que le produit ait été fabriqué dans une entreprise située dans ce pays, dans un autre État membre ou en dehors de l'UE. En revanche, les impôts prélevés dans l'Union aux différents stades de la production, notamment la fiscalité et la parafiscalité grevant le coût de travail, sont des charges purement nationales qui frappent les produits à leur lieu de production. Il s'ensuit que le consommateur peut choisir entre des produits subissant des coûts fiscaux plus ou moins lourds en fonction de l'État membre de production. Qui plus est: même si les charges sociales et fiscales grevant le travail étaient harmonisées à l'intérieur de l'Union, le consommateur aurait toujours le choix entre des produits fabriqués en son sein, grevés de charges fiscales et sociales plus ou moins lourdes, et des produits originaires de l'extérieur de l'UE, grevés de charges différentes, voire nettement moindres. Il importe donc non seulement de coordonner la structure des prélèvements fiscaux et sociaux perçus sur le travail à l'intérieur de l'Union, mais aussi d'intégrer dans l'analyse les aspects liés au commerce entre l'UE et le reste du monde.

3.2.1.3 Le Comité recommande à la Commission d'intensifier le suivi des pratiques fiscales de certains espaces «refuge» qui chercheraient à capter des ressources imposables des systèmes fiscaux des États membres.

3.2.2 **La fiscalité du capital investi** s'analyse d'abord au niveau de l'entreprise et ensuite, à titre secondaire, au niveau de l'investisseur, soit essentiellement l'actionnaire.

3.2.2.1 L'impôt perçu sur le bénéfice des entreprises est perçu à des taux nominaux ⁽¹¹⁾ qui varient sensiblement entre les États membres (voir tableau en annexe 2). La Belgique, l'Allemagne, l'Espagne et Malte se caractérisent par des taux compris entre 34 et 38 % alors que Chypre, l'Irlande, la Lituanie et la Lettonie ont des taux compris entre 10 et 15 %.

D'une façon générale, les nouveaux États membres ont des taux d'imposition nettement inférieurs aux anciens: la moyenne est de 29,5 % pour l'UE-15 et de 20,3 % pour l'UE-10 ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Le taux légal d'imposition est le taux imposé par la loi.

Le taux *effectif* d'imposition correspond au montant des impôts acquittés par une personne ou une entreprise, déduction faite de dégrèvements ou paiements d'impôts consentis ou payés par ailleurs, divisé par le revenu total ou imposable de la personne ou de l'entreprise.

Les taux *implicites* d'imposition sont définis pour chaque fonction économique. Ils correspondent au ratio des recettes fiscales totales de la catégorie (consommation, main-d'oeuvre et capital) par rapport à une estimation de l'assiette fiscale potentielle définie au moyen des comptes de production et d'exploitation des comptes nationaux.

Le *taux implicite global d'imposition du capital* correspond au ratio entre les recettes de tous les impôts en capital et (en principe) tous les revenus des entreprises et revenus du capital potentiellement imposables dans l'économie. Il indique la charge fiscale moyenne grevant les revenus du capital.

(Source des définitions *supra*: Commission européenne, DG TAXUD — Cf. *Structures of the taxation systems in the EU, 1995-2004*, Commission européenne).

Les annexes 2 et 3 reprennent les tableaux comparatifs à l'intérieur de l'UE pour les taux nominaux et les taux implicites sur le capital. En raison des divergences concernant les méthodes de calcul des taux effectifs, il n'est pas possible d'afficher un tableau équivalent pour ces taux.

⁽¹²⁾ Source: Commission européenne, *Structures of the taxation systems in the European Union: 1995-2004*, p. 83 (doc. TAXUD E4/2006/DOC/3201). Les données pour la Bulgarie et la Roumanie ne sont pas disponibles à ce jour.

3.2.2.2 Toutefois, les taux nominaux d'imposition ne sont qu'un indicateur incomplet de la charge fiscale. En effet, la charge fiscale effective doit tenir compte du mode de détermination du revenu imposable et des différents traitements techniques opérés lors de la détermination de la cote d'impôt. De ce fait, il semble utile de se référer également au taux d'imposition implicite du capital, qui compare l'impôt perçu à charge des entreprises avec l'excédent brut d'exploitation des entreprises ⁽¹³⁾ (voir tableau en annexe 3).

3.2.2.3 L'écart entre les deux instruments de mesure est frappant:

- Certains États membres affichent un taux d'imposition nominal très élevé, mais semblent en fait imposer une charge fiscale relativement légère à leurs entreprises.

- D'autres États membres affichent un taux d'imposition nominal «attractif» (très faible), mais semblent néanmoins percevoir une charge fiscale relativement lourde sur le revenu des entreprises.

- Il apparaît clairement que certains États membres appliquent en effet un taux élevé à une base imposable étroite, et d'autres appliquent un taux moins élevé à une base imposable plus large. La charge fiscale effective résulte évidemment de ces deux variables, de sorte qu'il n'est pas possible d'arrêter l'analyse à l'étude des taux d'imposition formels. Cette thèse est confirmée par les données relatives, par exemple, à l'Irlande et à l'Allemagne ⁽¹⁴⁾.

3.2.2.4 Ces données statistiques, à elles seules, illustrent la complexité de la problématique fiscale ⁽¹⁵⁾. Plutôt que d'en tirer des conclusions prématurées, nous nous limiterons à relever la différence existant entre les États membres, différence qui, dans des situations concrètes, peut confronter une entreprise spécifique exerçant une activité industrielle sur le marché européen à des charges fiscales — y compris les contributions de sécurité sociale — variant très sensiblement d'un État membre à l'autre.

b) La chaîne de création de valeur de l'entreprise

3.3 Les petites et moyennes entreprises (PME) sont de plus en plus ouvertes à la mondialisation des marchés — soit qu'elles y participent, soit qu'elles la subissent —, en particulier celles qui sont implantées dans les régions frontalières et périphériques de l'UE. Souvent constituées d'entreprises à capitaux personnels et familiaux, ces PME ne bénéficient pas autant de la concurrence fiscale que les grandes entreprises multinationales. En effet, elles ne disposent ni de l'organisation, ni du management, ni des moyens, ni des connaissances pour tirer le meilleur parti

⁽¹³⁾ Pour une analyse méthodologique plus précise, ainsi que pour la présentation détaillée des données, cf. *op. cit.*, pages 84-87.

⁽¹⁴⁾ En ce qui concerne l'Allemagne et l'Irlande, un autre indicateur tend à confirmer le paradoxe relevé ci-avant. En effet, l'impôt sur le capital représente 15 % de la charge fiscale totale en Allemagne, alors que ce pourcentage est de 28 % pour l'Irlande (source: *Structures of the taxation systems in the EU, 1995-2004*, Commission européenne, tableau C.3_T).

⁽¹⁵⁾ Dans le cadre de cet avis, il ne sera pas possible d'analyser ces données pour chaque État membre et de rechercher pour chaque État membre les explications précises, ni de recouper les indicateurs statistiques avec d'autres bases de données.

de cette concurrence. La mise en conformité des déclarations fiscales d'un pays à un autre, la différence des assiettes, des taux, des exonérations, des règles d'amortissement, etc., entre pays sont au contraire pour ces PME des coûts supplémentaires, inhibiteurs à l'accès aux marchés extérieurs. Et pourtant, ce segment de PME internationalisées (ou à internationaliser) représente un des meilleurs atouts de croissance en termes de création de richesses, de valeur ajoutée, d'innovation et, naturellement, d'emplois en cohérence avec le processus de Lisbonne. Un accompagnement s'impose pour aider ces entreprises dans leurs démarches. Pour ce faire, les cadres de ces entreprises doivent être formés pour aider au changement, tout comme le personnel des administrations publiques.

3.4 Beaucoup d'entreprises ayant un impact significatif sur le commerce intracommunautaire — et a fortiori les entreprises actives au niveau du commerce international, en dehors de l'UE — opèrent en général selon un autre modèle économique, à savoir:

- ces entreprises sont organisées sous forme de société de capitaux et les actionnaires n'habitent pas nécessairement dans la région ni dans l'État membre où se trouve le principal établissement de l'entreprise;
- elles sont en général organisées sous forme de sociétés-mères et filiales, constituant un groupe de sociétés plus ou moins intégré;
- les différentes entités du groupe opèrent dans plusieurs États membres; et
- les différentes unités du groupe assument chacune une fonction spécifique, chaque unité participe à la création de valeur et la chaîne de création de valeur est nettement segmentée entre les différentes sociétés, chaque société assumant une fonction particulière dans une logique d'ensemble.

3.5 Les groupes industriels modernes assument un éventail de fonctions économiques imbriquées (gestion des chaînes de valeur et d'approvisionnement, organisation des différentes phases de production, mise en valeur des actifs immatériels tels que le savoir-faire, les brevets et les marques; etc.) pour aboutir à la commercialisation de la production selon une stratégie basée sur des analyses systématiques des marchés. La localisation de ces différentes fonctions économiques obéit à une logique d'ensemble dont la fiscalité est l'une des variables.

3.6 Dans une telle structure de groupe, il convient d'analyser à la fois chaque entité juridique et le groupe dans son ensemble. Le groupe attribue des fonctions économiques à chacune de ses entités en fonction des données économiques du marché, en optimisant l'efficacité et la rentabilité de l'ensemble dans une perspective globale. Il est légitime que les États membres peaufinent leur fiscalité en vue de stimuler l'activité économique. Il est tout aussi légitime que les entreprises traitent les charges fiscales au même titre que les autres charges grevant l'entreprise.

3.7 Chaque entité juridique est régie par le droit fiscal applicable à son lieu d'implantation et les données de la fiscalité sont intégrées dans la logique de gestion de l'ensemble du groupe au même titre que les autres variables de décision.

3.8 La réalité des groupes industriels opérant sur les marchés de l'Union est donc très complexe. Plutôt que de parler de localisation, de délocalisation ou de relocalisation d'un groupe, il serait plus conforme à la réalité de procéder à une analyse fonctionnelle du tissu industriel et de déterminer les facteurs de localisation agissant au niveau des différentes fonctions économiques au sein d'un État membre, à l'échelle de l'UE, voire au-delà. Certaines fonctions économiques sont plus mobiles que d'autres et, pour certaines fonctions mobiles, la fiscalité est un critère de localisation plus pertinent que pour d'autres. S'il est évident que la fiscalité fait partie des variables de décision, il serait toutefois faux de surestimer l'importance de la fiscalité dans les choix de localisation.

4. L'encadrement de la concurrence entre États membres concernant la fiscalité des entreprises

4.1 La concurrence fiscale à l'intérieur de l'UE est actuellement encadrée par trois séries de mesures:

- le code de conduite et le système de communication des changements dans les législations fiscales, institués en 1997, ont instauré un dialogue actif au niveau des ministères des Finances, dans le souci de garantir que les mesures législatives n'encouragent pas une concurrence fiscale dommageable (§§ 4.2 à 4.4);
- le droit européen de la concurrence, et en particulier la législation relative aux aides d'État, vise à éviter que l'introduction de certains régimes fiscaux ou l'application du droit fiscal à des situations concrètes ne fassent bénéficier certaines entreprises d'aides d'État contraires au bon fonctionnement du marché commun (§§ 4.5 à 4.7);
- la plupart des États membres ont pris des mesures législatives afin d'éviter la création de structures artificielles et abusives destinées à faire bénéficier les entreprises de régimes fiscaux privilégiés (§ 4.8).

4.2 Le **code de conduite**, non contraignant sur le plan juridique, engage les États membres à respecter les principes d'une concurrence fiscale *saine*. À la suite de ce processus, un ensemble de mesures fiscales a été identifié, de nature législative, réglementaire et administrative, qui ont — ou pourraient avoir — une incidence sensible sur la localisation des activités économiques des entreprises au sein de l'UE. Les États membres concernés ont marqué leur accord et ont pris des engagements concrets pour modifier ces régimes en ce sens que les éléments de concurrence fiscale *dommageable* seraient enlevés au plus tard en 2010, sauf exception ⁽¹⁶⁾.

4.3 Le Comité se félicite des résultats de ce code de conduite, car, en éliminant les pratiques fiscales *dommageables* ⁽¹⁷⁾, les États membres renforcent la concurrence fiscale *saine* au sein de l'UE et contribuent à l'achèvement du marché intérieur.

Le Comité encourage la Commission à continuer cette initiative en élargissant la portée du code de conduite et en évaluant certains régimes fiscaux particuliers introduits au cours des dernières années.

⁽¹⁶⁾ Pour certains régimes, une échéance pouvant aller jusqu'en 2016 a été arrêtée.

⁽¹⁷⁾ Cf. la définition fournie à la note 2.

4.4 Parallèlement, un **système de communication** entre les États membres et la Commission a été institué afin de vérifier que les changements de droit fiscal sont cohérents avec la politique de l'Union. Les États membres se sont engagés à ne pas introduire de nouvelles mesures fiscales jugées préjudiciables à l'intérêt de l'Union.

4.5 Le Traité de Rome comportait déjà des **dispositions interdisant aux États membres d'accorder aux entreprises des aides**, y compris sous la forme d'avantages fiscaux, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence au sein du marché commun, et accordant à la Commission la responsabilité d'assurer la surveillance et le suivi en cette matière. En 1997, en initiant les travaux relatifs au code de conduite, les ministres des Finances réunis au Conseil Ecofin ont mandaté explicitement la Commission pour poursuivre son action en matière d'aides d'État et pour combattre les législations fiscales des États membres qui iraient à l'encontre des dispositions susmentionnées du Traité.

4.6 Au cours des dix dernières années, la Commission a progressivement renforcé son action sur ce terrain. Elle a non seulement lancé un processus de clarification — en consultation avec les États membres — au terme duquel elle a précisé les critères guidant son action dans une série de domaines, mais elle a également engagé des actions spécifiques à l'encontre de mesures fiscales particulières adoptées par certains États membres.

4.7 Contrairement au code de conduite, qui a un caractère politique non contraignant, le droit relatif aux aides d'État a un caractère juridiquement contraignant. La Commission dispose d'une forte autorité et est en mesure d'interdire l'entrée en vigueur d'une aide incompatible, d'en imposer la modification, voire de contraindre l'État membre concerné à récupérer les aides incompatibles avec le marché commun lorsqu'elles n'ont pas été notifiées avant leur mise en œuvre. Les entreprises bénéficiaires sont dans ce cas obligées de rembourser les avantages fiscaux qui leur ont été consentis.

4.8 La majorité des États membres ont des **dispositions fiscales visant à combattre l'évasion fiscale et le transfert d'activités** vers des territoires à fiscalité privilégiée. De fait, tous les États membres souhaitent attirer des activités économiques sur leur territoire, générer des recettes fiscales en relation avec ces activités et éviter le déplacement des bases imposables vers l'étranger.

4.8.1 Bien que les mesures fiscales adoptées varient en fonction des États membres, la question se pose parfois si de telles dispositions sont compatibles avec le marché intérieur et la libre circulation au sein de l'Union, dès lors que le droit fiscal appliqué par tous les États membres est conforme au droit communautaire. La Cour de Justice des Communautés européennes a eu l'occasion de préciser sa position en la matière: en substance, les dispositions visant à combattre l'évasion fiscale et le déplacement des revenus vers des territoires bénéficiant d'une fiscalité privilégiée sont en principe incompatibles avec le principe de la libre circulation à l'intérieur de l'UE; de telles dispositions ne pourraient toutefois se justifier que si elles se bornent à combattre de manière proportionnée la mise en place de structures artificielles et abusives.

4.9 Le Comité estime que la lutte contre la fraude fiscale doit être une priorité et rappelle les conclusions de son avis récent en la matière ⁽¹⁸⁾.

4.10 Le Traité de Rome prévoit, dans son article 93, l'adoption par le Conseil, à l'unanimité, de «dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (...) dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur».

4.11 La Commission européenne a engagé plusieurs initiatives intéressantes dans le souci de parfaire le marché intérieur par des mesures touchant à la fiscalité des entreprises. En particulier, la Commission a confirmé le 3 mai 2007 qu'elle continuait ses travaux en vue de l'introduction d'une assiette commune et consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Le Commissaire en charge de la fiscalité entend présenter lors de la première moitié 2008 une proposition de directive en vue de l'application de l'ACCIS à l'horizon 2010. Le Comité partage la conviction de la Commission que l'ACCIS peut être une contribution majeure au succès du marché intérieur, même si cette ACCIS signifie plus de transparence et donc une concurrence fiscale plus active. Le Comité incite la Commission à persévérer dans ses travaux, malgré la complexité des problèmes. Au stade actuel il semble toutefois prématuré de commenter plus en détail ce projet, alors même que la Commission n'a pas encore présenté de modèle détaillé pour la définition d'une assiette commune et consolidée et pour l'introduction d'un système d'imposition consolidé au niveau des 27 États membres de l'UE. Néanmoins, le Comité pose un certain nombre de réflexions et de questions pour l'avenir à propos du projet d'ACCIS sur la fiscalité des entreprises.

5. *Réflexions et questions du Comité sur le projet d'assiette commune et consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS)*

5.1 Étant donné que l'ACCIS pourrait être optionnelle pour les États membres (probablement sur la base d'une coopération renforcée), le Comité souhaiterait qu'elle soit adoptée par un nombre d'États membres aussi élevé que possible, quitte à prévoir des mesures transitoires.

5.2 Si le projet d'ACCIS est optionnel pour les entreprises, ce choix conduira chaque administration des États membres volontaires à faire traiter deux systèmes de déclaration et d'imposition. Est-ce concevable au moment où la plupart des États membres s'engage dans une recherche de productivité améliorée de leurs services publics?

5.3 Si le projet d'ACCIS est retenu par les multinationales, n'y a-t-il pas un risque de distorsions de traitement (formalités, régime comptable et fiscal) entre entreprises d'un même État membre partisan de l'application de l'ACCIS?

⁽¹⁸⁾ Avis sur la Communication de la Commission sur «la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale» (ECO/187 — JO C 161 du 13.7.2007, p. 8).

5.4 En référence aux deux points précédents, ne devrait-on pas souhaiter qu'un seul système soit progressivement appliqué à tout contribuable d'un même État membre?

5.5 Si le projet d'ACCIS doit apporter plus de transparence, la base commune déclarative doit-elle être confiée à une instance transnationale?

5.6 Avec le projet d'ACCIS, les différences d'imposition cachées dans le calcul des assiettes seront répercutées sur les taux dans les États membres ayant opté pour l'ACCIS. La pratique d'assiette commune ne va-t-elle pas se traduire par une dispersion plus grande des taux (au moins des taux nominaux)? La concurrence fiscale risque de s'aviver au niveau de l'affichage des taux. Une étude de la Commission (2001) relevait que la

dispersion des taux nominaux était la principale responsable des distorsions économiques engendrées par la concurrence fiscale!

5.7 Si les écarts de taux d'imposition devaient se maintenir (contrairement à la tendance récente au resserrement), voire s'accroître, entre les États membres ayant opté pour l'ACCIS, ne peut-on pas prévoir l'instauration d'un taux plancher d'imposition au sein de ces États membres? Ce taux pourrait être situé juste en dessous de celui adopté par les nouveaux États membres, par exemple. Ces pays verraient leur situation inchangée vis-à-vis de l'importation de capital étranger. Quant aux autres États membres, ils pourraient adopter un taux d'imposition plus élevé sans craindre une politique fiscale extérieure trop agressive à l'égard de leur capital économique.

Bruxelles, le 13 décembre 2007.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur l'«Impact des règles européennes en matière d'environnement sur les mutations industrielles»

(2008/C 120/15)

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:

«*Impact des règles européennes en matière d'environnement sur les mutations industrielles*».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 novembre 2007 (rapporteur: M. PEZZINI, corapporteur: M. NOWICKI).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 137 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La politique de l'environnement constitue aujourd'hui un des défis de société les plus importants pour les pouvoirs publics et les responsables économiques. La lenteur de traitement des problèmes environnementaux à l'échelle de la planète ne peut plus servir d'alibi pour reporter les changements normatifs et comportementaux nécessaires à la réalisation de l'objectif fondamental de l'UE, à savoir la mise en place d'un développement durable.

1.2 L'industrie européenne recèle un potentiel important pour devenir une économie durable, mais sa réussite dépendra de plus en plus des capacités innovantes dont elle saura faire preuve dans le domaine des mutations industrielles, rendues nécessaires par l'ouverture des marchés, le processus de mondialisation ainsi que les changements technologiques et cognitifs qu'une sensibilité croissante aux principes de protection de l'environnement et des ressources naturelles accélère.

1.3 Le Comité estime que tant l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, publics et privés, que les responsables politiques et les pouvoirs publics doivent être pleinement conscients de se trouver face à une nouvelle révolution industrielle, qui place la qualité de la vie et de l'environnement au centre du développement et impose un nouveau mode, intégré, de planification, de production, de consommation, de conservation et de gestion des ressources naturelles.

1.4 Le Comité est d'avis qu'il est urgent de passer d'un comportement défensif et réactif à une attitude convaincue et proactive, qui prépare l'avenir grâce à la mise en place, à l'échelle de l'UE et des États membres, d'un cadre clair et stable d'actions positives sur une base durable qui soient en mesure d'accélérer:

— le développement et la mise en application de technologies propres en termes de processus et de produit;

- la promotion d'un véritable esprit d'entreprise, attentif aux productions manufacturières éco-compatibles;
- la formation de personnel technique qualifié.

1.5 Il importe, aux yeux du Comité, que cette nouvelle approche proactive se fonde sur la prévention plutôt que sur des interventions correctives a posteriori, ainsi que sur des procédures unifiées pour toutes les parties prenantes, dans le cadre d'un code européen pour l'environnement, utile pour le législateur, les opérateurs et les consommateurs.

1.6 Le Comité est convaincu que le développement technologique et l'innovation doivent surtout ressortir à la sphère de responsabilité première des entrepreneurs et des pouvoirs publics: toutefois, tant les premiers que les derniers doivent être stimulés, encouragés et soutenus par des politiques européennes, nationales et locales adéquates et par des partenariats public-privé, qui simplifient et libèrent les ressources, fondamentales, pour répondre à ces défis.

1.7 Le Comité juge essentiel que les nouvelles initiatives industrielles durables soient intégrées, à l'échelle de l'UE, dans les fonds structurels, les programmes communautaires d'innovation, de recherche et de formation, et les instruments financiers pertinents.

1.8 Le Comité rappelle à la Commission et aux États membres la nécessité d'accélérer l'adoption de mesures concrètes de simplification, afin d'éliminer les actes superflus et de réduire les coûts économiques croissants qui sont liés aux charges bureaucratiques et techniques inhérentes à la législation environnementale actuelle, laquelle devra être rationalisée et consolidée de façon cohérente.

1.8.1 Outre la réalisation d'une politique environnementale qui soit aussi claire et conviviale que possible et n'implique pas de coûts supplémentaires, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, il est nécessaire d'assurer une étroite coordination ainsi que le développement, aux différents niveaux, d'une série de politiques et d'instruments. Le principe «Légiférer moins et mieux» doit se traduire par des textes consolidés et cohérents rassemblant des dispositions environnementales qui confèrent certitude juridique et transparence au processus d'adaptation aux mutations industrielles et visent une meilleure protection des ressources et de l'environnement ainsi que l'application d'innovations technologiques durables et compétitives sur les marchés mondiaux. Les PME doivent être mises en mesure d'absorber les coûts de mise en conformité sans compromettre leur avantage compétitif.

1.9 Le Comité souligne l'importance d'adopter rapidement une stratégie communautaire intégrée à long terme, qui offre des garanties de certitude aux décideurs publics et privés, pour faire face aux ajustements technologiques et organisationnels nécessaires au respect des normes élevées de protection de l'environnement.

1.10 Le pacte de stabilité et de croissance pourrait éventuellement être adapté de manière à mieux intégrer les objectifs des stratégies de Lisbonne et de Göteborg, en termes de durabilité environnementale, afin d'encourager de façon claire et transparente, sans engendrer de distorsions de la concurrence, les investissements publics nécessaires, à long terme, en les excluant de la définition de «déficit public».

1.11 Les États membres devraient inclure dans leurs rapports annuels sur le processus de Lisbonne les détails relatifs aux plans d'investissement annuels qu'ils défendent dans le domaine de l'environnement, ainsi que les résultats des évaluations ex post de leurs interventions législatives et financières. Ces informations, déjà disponibles, devraient mieux préciser le volet concernant l'environnement, lequel devrait faire partie intégrante d'un rapport de synthèse que la Commission présenterait chaque année au Conseil européen de printemps, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

1.12 Pour le Comité, il importe que les politiques nationales identifient les impacts positifs des divers instruments économiques et incitants fiscaux sur l'environnement. Cela vaut surtout pour l'imposition fiscale — des solutions européennes ⁽¹⁾ sont souhaitables — qui se reflète sur:

- l'activité de production et le travail;
- l'utilisation des ressources naturelles;
- les niveaux de pollution de l'environnement;
- les choix de protection élevée de l'environnement;
- les innovations technologiques dans le domaine de l'environnement en termes de processus, de produit et d'organisation.

1.13 Il convient d'accélérer la définition d'objectifs quantifiables et partagés afin de rendre opérationnelles les décisions, et le reste ambitieuses, prises par le Conseil européen de printemps et le Conseil Environnement qui l'a suivi.

1.14 Le Comité réaffirme le rôle fondamental que les partenaires sociaux et les représentants de la société civile organisée, au plan interprofessionnel ou sectoriel, doivent jouer aux différents niveaux, à commencer par l'échelon européen, pour s'attaquer aux problématiques de la compétitivité, de l'énergie et de l'environnement: ils ont en effet un impact significatif sur de nombreuses industries, imposent des ajustements structurels importants, en particulier dans le secteur manufacturier, et requièrent une coordination étroite et une approche intégrée, qui s'accompagneraient d'un effort continu de simplification et d'allègement de la bureaucratie.

1.15 S'agissant des problèmes environnementaux, de l'utilisation durable des ressources naturelles et de la création de nouvelles opportunités de marché, respectueuses de l'environnement, et de nouveaux emplois, mieux qualifiés et imprégnés des contraintes environnementales, il convient, pour le Comité, d'instaurer un cadre qui soit favorable aux entreprises et aux travailleurs et capable d'appuyer les capacités innovantes de ces derniers ainsi que les efforts économiques, sociaux, culturels et formatifs qui leur sont continuellement demandés, afin de pouvoir occuper une position concurrentielle sur le marché.

1.16 Comme l'ont affirmé à maintes reprises le CESE, la Commission, le Conseil et le Parlement européen, il est indispensable de réduire la charge administrative et bureaucratique qui pèse sur les entreprises afin de pouvoir libérer leurs forces économiques et sociales et les réorienter vers la modernisation durable du contexte et des structures de production et d'organisation.

⁽¹⁾ Cf. le système de l'eurovignette — Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

1.17 Il faut donner corps à une politique d'entreprise intégrée, proactive, qui soit en mesure de conjuguer l'engagement en faveur de la protection de l'environnement et le renforcement de la compétitivité et de préserver la qualité de vie et de travail, en améliorant les taux d'emploi et en garantissant une main-d'œuvre consciente et qualifiée: les programmes de RDT, d'innovation et de compétitivité ainsi que Life Plus doivent être renforcés en les rendant plus accessibles et compatibles avec les instruments d'intervention structurelle et de cohésion territoriale.

1.18 En ce qui concerne les programmes de formation et d'éducation, les efforts communautaires de développement de la société de la connaissance doivent tendre vers l'intégration des aspects environnementaux, dès l'école primaire jusqu'à la formation professionnelle, managériale et scientifique.

1.19 Les aspects sociaux, économiques et environnementaux doivent être considérés de façon cohérente s'agissant de leurs répercussions nationales et internationales, afin que les entreprises puissent concurrencer sur un pied d'égalité avec le marché mondial et que la réalisation du développement durable tienne compte de la nouvelle interdépendance accrue entre des pays et de grandes zones économiques continentales.

1.20 L'Europe doit pouvoir s'exprimer d'une seule voix dans les enceintes bilatérales et multilatérales afin d'assurer que les accords négociés dans le cadre de l'OMC et au plan bilatéral contiennent non seulement une dimension sociale, mais également une forte dimension de respect de l'environnement.

2. Introduction

2.1 Le Conseil européen de Bruxelles des 8 et 9 mars 2007 a prêté une attention toute particulière aux thèmes de l'environnement et du changement climatique en formulant des objectifs concrets.

2.1.1 L'objectif proposé consiste à réduire les émissions de CO₂ de 20 à 30 % d'ici 2020 et de 60 à 80 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990.

2.2 Le rapport annuel 2007 de la Commission sur l'état d'avancement de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi a déjà mis l'accent sur l'importance du changement climatique, de l'éco-innovation, de l'efficacité énergétique, des sources d'énergie renouvelables et des marchés de l'énergie.

2.2.1 Le rapport a souligné que l'engagement en faveur de ces secteurs devrait conduire à des solutions efficaces aux problèmes environnementaux, à l'utilisation durable des ressources naturelles et à la création de nouvelles opportunités de marché et d'emploi.

2.3 Le Conseil Environnement du 20 février 2007 a insisté, pour sa part, sur la complémentarité entre la stratégie renouvelée de l'UE pour le développement durable et la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi ainsi que sur la contribution essentielle que cette dernière apporte à l'objectif prioritaire du développement durable. Il a également réitéré l'importance d'une protection renforcée de l'environnement, qu'il convient de considérer comme l'un des trois piliers essentiels du développement durable, et la nécessité d'intégrer les aspects environnementaux dans toutes les politiques.

2.4 Une politique environnementale bien conçue, qui prend dûment en considération les périodes d'adaptation nécessaires et inclut les principes d'une meilleure réglementation et d'une simplification législative et bureaucratique, peut contribuer de manière positive à la compétitivité, à la croissance et à l'emploi, grâce à la promotion active de l'éco-innovation et de l'efficacité des ressources. Il y a lieu d'éviter les élans réglementaires qui soumettent la législation en vigueur à des modifications incessantes.

2.5 Le Conseil a prié la Commission de présenter rapidement un livre vert sur les instruments de marché en tant que moyens d'action en matière environnementale. Ce livre vert devra mentionner d'éventuels nouveaux instruments de politique environnementale au rapport coût-efficacité avantageux, qui seront utilisés en combinaison avec les dispositifs réglementaires et les incitations financières au sein des États membres. Ces mesures devraient éviter d'entraîner des distorsions déloyales, mais aussi viser une efficacité environnementale dans tous les secteurs de production en garantissant l'application de solutions locales à des problèmes locaux.

2.5.1 Comme l'a souligné le Comité, «pour que la stratégie de développement durable puisse avoir quelque chance d'exercer un rôle moteur ou d'impulsion, elle doit être traduite en objectifs spécifiques quantifiables, sur la base d'une analyse rigoureuse». Le document du Conseil portant sur l'examen de la *Stratégie européenne de développement durable* «comporte certes un grand nombre d'objectifs et de mesures mais elle ne les met en relation ni avec une analyse quantitative des données et des tendances ni avec une analyse qualitative de questions et problèmes»⁽²⁾.

2.6 Il est par conséquent essentiel que la CCMI aborde la vaste thématique de l'impact de la réglementation environnementale européenne sur les mutations industrielles, compte tenu de l'expérience que le CESE et la CCMI elle-même ont acquise à travers les nombreux avis élaborés en la matière.

2.7 Le Conseil Compétitivité du 4 décembre 2006 avait souligné l'importance de promouvoir l'éco-innovation (en particulier dans l'industrie), la compétitivité, la recherche et le développement, en exploitant pleinement les potentialités offertes par les marchés pilotes dans des secteurs tels que:

- les technologies durables et sûres à faible impact sur l'environnement,
- l'éco-planification des produits,
- les sources d'énergie renouvelables,
- l'efficacité énergétique, l'économie des ressources naturelles et
- les services hydriques.

Il conviendrait d'y ajouter également l'utilisation efficace des matières premières⁽³⁾.

2.7.1 L'objectif poursuivi est de faire en sorte que l'Europe soit à l'avant-garde de l'éco-innovation et devienne la région du monde la plus efficace pour ce qui est d'utiliser l'énergie.

⁽²⁾ Avis exploratoire NAT/348 — JO C 168 du 20.7.2007 — rapporteur: M. RIBBE.

⁽³⁾ Avis CESE JO C 318 du 23.12.2006 sur «Le développement durable, moteur des mutations industrielles», CCMI/029.

2.8 Ces dernières années, l'action destinée à maîtriser la demande a fait l'objet de réflexions approfondies de la part de la CCMI, notamment dans les avis du Comité économique et social européen de septembre 2003 et septembre 2006 ⁽⁴⁾, sur les thèmes respectifs suivants «*Les mutations industrielles: bilan et perspectives — Une approche d'ensemble*» et «*Le développement durable, moteur des mutations industrielles*». Ces avis visaient principalement à examiner la dynamique d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ⁽⁵⁾.

2.9 Le présent avis d'initiative entend, en revanche, approfondir la thématique sur le plan de l'offre de productions écoresponsables et analyser les règles européennes en matière d'environnement qui ont une incidence considérable sur le mode opératoire des industries de production et de distribution, avec un impact croissant sur les produits, les processus et les services offerts.

2.10 Dès qu'elle aura été définie et aura fait l'objet d'une évaluation globale quant à ses conséquences opérationnelles, la politique intégrée des produits (PIP) deviendra partie intégrante de la stratégie communautaire de développement durable. Tous les produits ont un impact sur l'environnement, tant pendant leur production que durant leur utilisation et leur écoulement final. La même remarque vaut pour les services. L'UE tente en outre de stimuler la participation des opérateurs économiques et des acteurs de la société civile à la protection de l'environnement par le biais de mesures telles que le label écologique, le système communautaire de management environnemental et d'audit ou les accords volontaires.

2.11 Une protection efficace de l'environnement passe par une évaluation précise de l'impact des décisions et actions de l'homme sur l'environnement. Les répercussions sur l'environnement peuvent être examinées soit a priori, grâce au système d'évaluation d'impact environnemental des projets publics et privés, soit a posteriori, grâce à des contrôles environnementaux à effectuer dans les États membres avec la participation de toutes les parties prenantes.

2.11.1 La politique industrielle durable et la consommation durable devront bénéficier de la même attention.

2.12 Par ailleurs, les dommages causés aux espaces naturels protégés, les dégradations du milieu aquatique et la contamination des sols font désormais l'objet de sanctions. Le principe du «pollueur-payeur» a effectivement pris forme avec l'adoption, en 2004, de la directive sur la responsabilité environnementale, en vertu de laquelle la personne à l'origine des dommages causés à l'environnement peut être contrainte de les réparer. Il existe aussi des règles européennes sur la gestion des déchets, les emballages, la pollution acoustique, hydrique et atmosphérique, le changement climatique, les risques naturels et technologiques, et les accidents impliquant des substances dangereuses ⁽⁶⁾.

2.13 Dans un marché de plus en plus mondialisé, l'intégration systématique des exigences environnementales dans la

conception des produits ⁽⁷⁾ afin de réduire leur impact négatif sur l'environnement pendant toute la durée de leur cycle de vie est un objectif de grande portée et l'objet de réglementations européennes explicites. La question s'inscrit dans le cadre des priorités définies dans le sixième programme d'action pour l'environnement (2002-2012) de l'Union européenne, qui prévoyait l'élaboration et le lancement de sept stratégies thématiques ⁽⁸⁾, sur lesquelles le CESE a eu l'occasion de donner son avis, et qui ont trait, en général et en particulier, au système de production et de distribution.

2.14 Une conception des produits et des processus de production et de distribution qui respecte dès l'origine les exigences environnementales est un objectif auquel la CCMI se rallie pleinement: cet objectif doit faire partie intégrante de la stratégie de Lisbonne afin de restaurer la compétitivité d'une industrie européenne en chantier, non seulement dans une dimension de développement durable et cohérent mais aussi dans une dimension de simplification et d'allègement des charges techniques et administratives qui pèsent sur les entreprises, en particulier celles de petite taille.

2.15 Définir un cadre cohérent permettant d'intégrer les exigences environnementales dans la conception, le développement, la distribution et l'élimination de tous les produits consommateurs d'énergie équivaut à couvrir plus de 70 % des produits en libre circulation dans le marché intérieur ⁽⁹⁾. Un cadre de ce type ne se limite pas aux aspects de rendement énergétique, mais s'applique à tous les aspects de l'impact environnemental (émissions solides, gazeuses, sonores, électromagnétiques, etc.).

2.16 Le système de production et de distribution est toutefois affecté par un large éventail de règlements à impact environnemental, qui vont transformer en profondeur le mode de production et de prestation des services dans l'Union. Ce corpus législatif doit être transparent, simplifié et consolidé. En effet, l'engagement communautaire en faveur de l'environnement a une incidence transversale sur toutes les mesures adoptées dans le cadre des autres politiques: de la normalisation technique à la réglementation des substances chimiques (REACH), des mesures de politique du travail à celles relatives au marché intérieur et aux échanges de biens et services.

2.17 Lors de la mise en œuvre des politiques, il convient de tenir compte des effets collatéraux, qui réduisent souvent la portée des objectifs principaux ⁽¹⁰⁾ et entraînent de lourdes conséquences non désirées pour l'économie du fait de l'absence d'une évaluation globale qui s'inscrit dans un cadre intégré ⁽¹¹⁾.

⁽⁷⁾ Directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'éco-conception applicables aux produits consommateurs d'énergie et modifiant la directive 92/42/CEE du Conseil et les directives 96/57/CE et 2000/55/CE du Parlement européen et du Conseil.

⁽⁸⁾ Il s'agit de stratégies thématiques relatives:

- à la pollution atmosphérique,
- au milieu marin,
- à l'utilisation durable des ressources naturelles,
- à la prévention et au recyclage des déchets,
- à la protection des sols,
- à l'usage des pesticides,
- à l'environnement urbain.

⁽⁹⁾ Directive 2005/32.

⁽¹⁰⁾ TEN/274, rapporteur: M. IOZIA et TEN/287, rapporteur: M. ZBOŘIL.

⁽¹¹⁾ Avis TEN/287 sur le thème «Utilisation des biocarburants/progrès accomplis», rapporteur: M. IOZIA.

⁽⁴⁾ CCMI/002 et CCMI/029 — JO C 318 du 23.12.2006.

⁽⁵⁾ CCMI/029 — JO C 318 du 23.12.2006, paragraphe B.

⁽⁶⁾ Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (directive Seveso II).

3. Cadre actuel des mesures communautaires dans le domaine de l'environnement

3.1 La politique de l'environnement constitue aujourd'hui un des défis de société les plus importants pour les pouvoirs publics et les acteurs économiques. La lenteur de traitement des problèmes environnementaux à l'échelle de la planète ne peut plus servir d'alibi pour reporter les changements normatifs et comportementaux nécessaires à la réalisation de l'objectif fondamental du développement durable, qui représente un défi global auquel sont confrontés nos partenaires du monde entier.

3.2 De l'avis du Comité ⁽¹²⁾, le développement durable doit conduire à une société européenne plus prospère et plus juste, garante d'un environnement plus propre, plus sûr et plus sain, qui nous offre, ainsi qu'à nos enfants et petits-enfants, une meilleure qualité de vie et de travail. Cela implique toutefois une cohérence accrue entre les politiques et les instruments adoptés dans l'UE afin de garantir un cadre proactif et non bureaucratique, qui respecte les dimensions économiques et sociales des mutations industrielles et renforce la capacité des entreprises à soutenir efficacement la concurrence dans un contexte global.

3.3 L'évolution de la science et de la technologie est indispensable pour concilier croissance économique et durabilité sociale et environnementale, comme l'a souligné le Comité en ces termes: «Des prestations scientifiques et techniques de haute qualité et leur application dans une économie concurrentielle sont les conditions décisives qui nous permettront de garantir notre avenir, par exemple concernant la question énergétique et climatique, de conserver et d'améliorer notre position actuelle sur la scène internationale et de développer notre modèle social européen au lieu de le mettre en péril» ⁽¹³⁾.

3.4 Dans le septième programme-cadre (2007-2013) de la Communauté européenne pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration, la priorité en matière d'environnement est évidente: à ce propos, le CESE a indiqué que «la protection de l'environnement est essentielle pour préserver la qualité et les conditions de vie des générations actuelles et futures. L'identification et la résolution des problèmes qui se posent dans ce contexte — qu'ils soient d'origine humaine ou naturelle — constituent un objectif particulièrement ambitieux voire vital. Cette tâche présente des rapports étroits avec des questions relevant des domaines les plus divers de la recherche et de la politique: politique économique, politique énergétique, politique de la santé et politique agricole, sans oublier les missions de surveillance et, compte tenu des implications mondiales, les accords internationaux» ⁽¹⁴⁾.

3.4.1 Les plateformes technologiques européennes ⁽¹⁵⁾ sont un instrument important pour débloquer le potentiel novateur de l'Europe. À cela s'ajoute le plan d'action de l'UE en faveur des éco-technologies, qui fait référence aux «marchés pilotes».

3.4.2 Le secteur manufacturier continuera de jouer un rôle significatif pour l'activité économique européenne, à condition

que son évolution se réfère en permanence aux nouveaux paramètres de protection de la qualité de la vie et de l'environnement ainsi qu'à une saine gestion des ressources en termes de:

- nouveaux modèles d'entreprises;
- produits et services à forte valeur ajoutée;
- ingénierie industrielle avancée, en recourant à des processus hautement éco-technologiques;
- technologies et sciences émergentes de production, pour établir des normes écologiques et technologiques;
- mise à jour des modèles de RDT et des infrastructures d'éducation et de formation, en y intégrant les nouveaux paramètres environnementaux;
- développement des marchés publics «verts»;
- nouvelles formes de financement des écotecnologies prévues dans le plan d'action ⁽¹⁶⁾;
- meilleure application de la recherche et de normes technico-réglementaires.

3.5 Les **instruments de la politique de cohésion 2007-2013** accordent une place importante, parmi les objectifs prioritaires, au développement durable et visent à favoriser les synergies entre les dimensions sociale et environnementale. Le budget total s'élève à 308 milliards d'euros: «Il faut tenir compte de la protection de l'environnement lors de l'élaboration des programmes et des projets, afin de favoriser le développement durable» ⁽¹⁷⁾.

3.5.1 Le FEDER soutient des programmes en matière de développement régional, de changement économique, de renforcement de la compétitivité et de coopération territoriale dans toute l'Union européenne. Parmi ses objectifs de financement figurent notamment la protection de l'environnement, la recherche ainsi que la prévention des risques dans ce secteur important, surtout dans les régions en retard de développement.

3.5.2 Le fonds de cohésion contribue à promouvoir des interventions dans les domaines de l'environnement et des réseaux de transports transeuropéens. Il aide actuellement les États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire ⁽¹⁸⁾, même s'il y a un manque de moyens pour les infrastructures ferroviaires par rapport au transport routier, ce qui a des effets préoccupants sur l'environnement et la qualité de vie.

3.5.3 Une nouvelle concentration des dépenses de cohésion est prévue sur des questions d'intérêt commun, parmi lesquelles la recherche et le développement technologique, l'innovation et l'esprit d'entreprise, la société de l'information, les transports, l'énergie, y compris les sources d'énergie renouvelables, la protection de l'environnement et les questions liées aux ressources humaines et à la politique du marché de l'emploi.

⁽¹²⁾ JO C 117 du 30.4.2004 «Évaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable».

⁽¹³⁾ JO C 325 du 30.12.2006 «Libérer et renforcer le potentiel de l'Europe pour la recherche, le développement et l'innovation», rapporteur: M. WOLF (avis exploratoire).

⁽¹⁴⁾ JO C 185 du 8.8.2006 sur les programmes spécifiques du 7^e PC 2007-2013, rapporteurs: MM. WOLF et PEZZINI.

⁽¹⁵⁾ Les plateformes technologiques européennes (PTE) sont des organisations privées informelles qui regroupent tous les acteurs concernés autour d'une vision et d'une approche communes pour le développement de technologies dans un secteur donné ou de certains domaines, en se concentrant sur des questions stratégiques où la croissance, la compétitivité et la durabilité futures de l'Europe dépendent d'évolutions technologiques importantes. Au début de l'année 2007, on recensait 31 PTE — cf. troisième rapport sur l'état d'avancement des plateformes technologiques européennes «At the launch of FP7», mars 2007, Commission européenne.

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 38 final «Promouvoir les technologies au service du développement durable: plan d'action de l'Union européenne en faveur des écotecnologies».

⁽¹⁷⁾ Décision 2006/702/CE du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion.

⁽¹⁸⁾ Art. 2 et suivants du règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1164/94.

3.5.4 Par ailleurs, le Comité rappelle que «[les] **fonds structurels et de cohésion** ont mis en œuvre la stratégie de Lisbonne bien avant l'heure et dans toutes ses dimensions: croissance, cohésion, emplois et qualité du travail, durabilité environnementale ... [et] ont contribué à affermir le modèle social européen»⁽¹⁹⁾.

3.5.5 Le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013), qui a été accueilli très favorablement par le Comité⁽²⁰⁾, comprend, entre autres, le **programme Énergie intelligente — Europe**, destiné à promouvoir le développement durable dans le secteur de l'énergie et à améliorer l'efficacité énergétique ainsi que la sécurité des approvisionnements et des sources renouvelables. L'instrument financier **LIFE+**, bien que doté de moyens financiers trop modestes⁽²¹⁾, entend contribuer à développer des approches et des instruments innovants, à consolider la base des connaissances pour la formulation, le suivi et l'évaluation, à développer des capacités, à échanger des bonnes pratiques, à améliorer la gouvernance environnementale et la diffusion d'informations y relative et, enfin, à sensibiliser aux thèmes de l'environnement.

3.5.6 Par ailleurs, comme l'a rappelé le Comité dans des avis antérieurs, il convient de mentionner les financements individuels octroyés par la **BEI** en faveur de projets relatifs à la protection de l'environnement, lesquels représentaient un tiers du volume total des financements individuels, qui s'élevaient en 2005 à 10,9 milliards d'euros dans l'Union européenne.

3.5.7 Comme le Comité a eu l'occasion de le souligner, «dans un cadre comme le nôtre, ouvert à la concurrence mondiale, une stratégie de gouvernance pour un développement territorial socialement responsable doit garantir des dynamiques durables de développement économique et de grande qualité du point de vue social» afin de permettre «[des] niveaux élevés de durabilité environnementale et sociale du développement, tant au niveau de la production que de la consommation»⁽²²⁾.

3.5.8 Du reste, toujours de l'avis du Comité, étant donné que 40 % des émissions de CO₂ proviennent des villes, il est urgent d'élaborer une politique de planification urbaine «également afin de respecter les valeurs cibles fixées par l'Union européenne et la réglementation communautaire relative à la qualité de l'air ambiant en milieu urbain ...»⁽²³⁾.

3.6 Il convient en outre de noter que le régime actuel des **aides d'Etat pour la protection de l'environnement**, à propos duquel le CESE s'est exprimé⁽²⁴⁾, reconnaît trois types principaux d'aides:

- les aides au fonctionnement en faveur de la gestion des déchets et en faveur des économies d'énergie;

⁽¹⁹⁾ Avis JO C 93 du 27.4.2007, rapporteur: M. DERRUINE.

⁽²⁰⁾ Avis JO C 65 du 17.3.2006, rapporteurs: M. WELSCHKE et M^{me} FUSCO.

⁽²¹⁾ JO C 255 du 14.10.2005, rapporteur: M. RIBBE.

⁽²²⁾ Avis JO C 318 du 23.12.2006 sur la gouvernance territoriale des mutations industrielles, rapporteur: M. PEZZINI et corapporteur: M. GIBELLIERI.

⁽²³⁾ Avis JO C 168 du 20.7.2007 sur les transports dans les aires urbaines et métropolitaines, rapporteur: M. RIBBE.

⁽²⁴⁾ Avis JO C 318 du 23.12.2006 sur la réforme des aides d'Etat, rapporteur: M. PEZZINI, et plus particulièrement son paragraphe 3.10 «En matière d'aides environnementales, l'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement restera en vigueur jusqu'en 2007. Dans ce cas également, il est important de poursuivre les objectifs établis par la stratégie de Lisbonne, en favorisant la réalisation du système d'échange d'émissions de CO₂ (ETS système d'échange de quotas d'émission — Plans nationaux d'allocation des quotas) dans le cadre des objectifs du protocole de Kyoto.»

- les aides aux activités d'assistance-conseil dans le domaine de l'environnement au profit des petites et moyennes entreprises (PME)⁽²⁵⁾;

- les aides aux investissements, nécessaires pour satisfaire à des objectifs environnementaux, destinés à réduire ou à éliminer les pollutions et les nuisances ou à adapter les méthodes de production en vue de protéger l'environnement.

Ce régime devra faire l'objet d'une révision d'ici fin 2007.

3.7 Pour le Comité, il convient, dans les meilleurs délais, de:

- améliorer et renforcer le système d'échange de quotas d'émission⁽²⁶⁾;
- développer le captage et le stockage de carbone;
- limiter les émissions générées par les transports;
- concentrer l'attention sur la croissance durable;
- explorer les possibilités d'économies d'énergie découlant de l'amélioration de l'information des consommateurs et de l'application des lignes directrices sur la consommation énergétique des bâtiments ainsi que celles qu'offriront la future charte européenne des droits des consommateurs d'énergie⁽²⁷⁾.

3.7.1 Jusqu'ici, les améliorations en termes d'efficacité des carburants ont été partiellement réduites à néant, surtout du fait de la hausse du volume des voyageurs et des marchandises transportés, qui a entraîné une augmentation nette des émissions de gaz à effet de serre (cf. base de données du Partenariat international sur le changement climatique — Agence européenne pour l'environnement)⁽²⁸⁾. De sérieux problèmes subsistent au niveau local, parmi lesquels il y a lieu de citer en particulier l'engorgement du trafic, la pollution acoustique et les émissions de particules, même si le développement technologique en matière de filtres pourra donner de bons résultats à l'avenir⁽²⁹⁾.

3.8 **Sur le plan réglementaire et législatif**, y compris sous l'angle environnemental, la mise en œuvre ne semble pas satisfaisante si l'on en croit la dernière édition du Tableau d'affichage du marché intérieur, présentée en février 2007, qui indique que le plus grand nombre d'infractions aux dispositions du marché intérieur concerne précisément le domaine environnemental. Ces infractions représentent plus de 18 % du total. Si l'on y ajoute celles relatives à l'énergie et aux transports, l'on arrive à un chiffre équivalant au tiers de toutes les infractions⁽³⁰⁾.

⁽²⁵⁾ COM(2007) 379 final du 8.10.2007, notamment les paragraphes 5.2, 5.3, 5.4 et 5.5.

⁽²⁶⁾ Avis JO C 221 du 17.9.2002 sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil» COM(2001) 581 final — 2001/0245 (COD), JO C 221 du 17.9.2002, pp. 27-30.

⁽²⁷⁾ Document COM(2007) 386 final sur lequel la section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» du CESE est en train d'élaborer un avis.

⁽²⁸⁾ Avis JO C 80 du 30.3.2004 sur les mécanismes de projet du protocole de Kyoto, rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE.

⁽²⁹⁾ JO C 318 du 23.12.2006, une stratégie thématique pour l'environnement urbain, rapporteur: M. PEZZINI.

⁽³⁰⁾ Voir Tableau d'affichage du marché intérieur, édition 15 bis, décembre 2006, p. 11 (http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score15bis/score15bis_en.pdf) «Breakdown of infringement proceedings per sector — Figure 16: "Environment", "energy and transport" and "taxation and customs union" account for half of the infringement proceedings».

3.8.1 Le premier acte législatif communautaire comptant l'application du principe du «pollueur-payeur» parmi ses objectifs principaux est la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, laquelle a été accueillie favorablement par le Comité ⁽³¹⁾ dans la mesure où elle vise à prévenir les dommages et à rendre la nature à son état initial.

3.8.2 En 2006, une série d'actes législatifs ont fait l'objet d'une révision, notamment pour améliorer, simplifier et alléger le cadre réglementaire, législatif et administratif. Il s'agit entre autres de:

- la directive 2002/95/CE dite **RoHS**, qui prévoit l'interdiction et la limitation de l'utilisation de plomb, de mercure, de cadmium, de chrome hexavalent et de certains retardants de flamme dans les équipements électriques et électroniques;
- la directive 2002/96/CE, également connue sous le nom de DEEE, qui vise à prévenir et à limiter les flux de déchets d'équipements destinés aux décharges, grâce à des politiques de réutilisation et de recyclage des appareils et de leurs composants;
- la directive IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution;
- la directive-cadre sur les déchets ⁽³²⁾, avec la fusion de trois directives précédentes.

3.8.3 De l'avis du Comité, il s'agit d'occasions importantes offertes aux producteurs d'insérer les aspects environnementaux dans leur stratégie d'entreprise à long terme et de créer des opportunités de marché grâce à de meilleures performances environnementales dans les produits et les processus productifs.

3.8.4 En ce qui concerne la stratégie de la politique intégrée des produits (PIP), il convient, comme l'a souligné le Comité dans l'un de ses avis sur ce thème ⁽³³⁾, d'accorder une importance particulière à la directive-cadre 2005/32/CE établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'éco-conception applicables aux produits consommateurs d'énergie, qui a trait à tous les équipements qui consomment de l'énergie, qu'elle soit électrique ou fossile, et a pour but de promouvoir un cadre pour l'intégration des aspects environnementaux dans la conception des produits de nombreux secteurs industriels.

3.8.5 Le règlement CE/1907/2006, mieux connu sous le nom de REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*), remplacera quelque quarante réglementations et créera un système unique pour toutes les substances chimiques. À l'époque, le Comité avait fait part de sa perplexité ⁽³⁴⁾ en raison de la complexité du règlement et de l'ampleur des annexes techniques.

3.9 **S'agissant des mesures volontaires**, plusieurs instruments valables ont été élaborés, qui vont des accords environnementaux et du label écologique communautaire au système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS). Il convient d'y ajouter les cadres proposés en matière de responsabilité sociale des entreprises et de développement d'un territoire socialement responsable.

⁽³¹⁾ Avis JO C 241 du 7.10.2002, rapporteuse: M^{me} SANCHEZ, JO C 241 du 7.10.2002.

⁽³²⁾ COM(2005) 667 final.

⁽³³⁾ JO C 117 du 30.4.2004, rapporteur: M. PEZZINI.

⁽³⁴⁾ JO C 294 du 25.11.2005, rapporteur: M. BRAGHIN.

3.9.1 Le plan d'action sur les **accords environnementaux**, qui a été présenté par la Commission en juillet 2002 ⁽³⁵⁾ et a fait l'objet en son temps d'un avis du Comité ⁽³⁶⁾, visait principalement «... par une nouvelle **stratégie coordonnée**, à simplifier l'environnement réglementaire», conformément au mandat reçu du Conseil européen de Lisbonne, confirmé à Stockholm, Laeken puis Barcelone, afin de garantir la sécurité juridique et de faciliter le dynamisme des acteurs économiques.

3.9.2 Par ailleurs, en 1996 déjà, la Commission avait lancé les accords volontaires environnementaux. Il s'agit en effet d'instruments d'autorégulation et de corégulation, qui présentent l'avantage d'exploiter l'attitude anticipative de l'industrie et de fournir des solutions efficaces et adaptées aux problèmes. Ces instruments assurent une plus grande rapidité de réalisation et une substantielle «amélioration des méthodes législatives afin de les rendre moins complexes, plus flexibles, plus proches des citoyens de l'Union et plus accessibles», en favorisant «l'adoption au niveau communautaire d'accords volontaires dans le domaine de l'environnement» ⁽³⁷⁾.

3.9.3 Le Comité souligne à cet égard que «la Commission devrait toujours vérifier si les objectifs poursuivis exigent véritablement un cadre réglementaire ou si l'autorégulation ou la corégulation 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» ⁽³⁸⁾.

3.9.4 En ce qui concerne le **label écologique communautaire** que les entreprises peuvent demander, conformément au règlement (CE) 1980/2000, pour promouvoir des produits ayant un impact mineur sur l'environnement en lieu et place d'autres produits de la même catégorie et pour fournir aux consommateurs des informations précises et scientifiquement validées sur les produits, son éventuel succès ne pourrait être terni que par une prolifération des marquages CE et de labels écologiques nationaux additionnels: «La référence à l'adoption des différents systèmes d'étiquetage environnemental (y compris les déclarations et autocertifications écologiques) suscite des doutes quant à la nécessité de prévoir, au niveau national, d'autres instruments et mécanismes de contrôle pour vérifier leur validité. Dans son avis sur le règlement établissant un système communautaire révisé du label écologique ⁽³⁹⁾, le [Comité] s'était à cet égard déclaré opposé à la "prolifération" des labels écologiques, dans la mesure où ils sont source de confusion et susceptibles d'induire le consommateur en erreur» ⁽⁴⁰⁾.

3.9.5 Le Comité s'est exprimé en des termes plus que favorables ⁽⁴¹⁾ sur la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), considérant ce dernier comme «l'un des moyens

⁽³⁵⁾ COM(2002) 412 final Communication de la Commission sur «Les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"».

⁽³⁶⁾ JO C 61 du 14.3.2003, rapporteur: M. GAFO FERNÁNDEZ.

⁽³⁷⁾ JO C 61 du 14.3.2003.

⁽³⁸⁾ Avis exploratoire CESE 562/2007 fin — INT/347 sur la «Simplification de l'environnement réglementaire du secteur des machines», rapporteur: M. IOZIA.

⁽³⁹⁾ Paragraphe 3.2.4 [JO C 296 du 29.9.1997, p. 77].

⁽⁴⁰⁾ Paragraphe 925/2001, rapporteur: PEZZINI.

⁽⁴¹⁾ Avis JO C 258 du 10.9.1999, rapporteur: M. PEZZINI et avis CESE 1160/2006 «Changement climatique — le rôle de la société civile», rapporteur: M. EHNMARK.

au service de l'objectif principal de promotion des modes de production et de consommation (développement) durables», dont le but «est de reconnaître et de récompenser les organisations qui dépassent les normes légales minimales en ce domaine et améliorent constamment leurs performances environnementales»⁽⁴²⁾. L'utilisation des EMAS permet aux différentes organisations et institutions d'expérimenter des solutions concrètes en matière de mesure et de réduction des conséquences environnementales de diverses activités telles que, par exemple, l'utilisation d'énergie et de matériaux ou les déplacements en voiture, en train ou en avion»⁽⁴³⁾.

3.9.6 Comme le Comité a déjà eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises⁽⁴⁴⁾, la **responsabilité sociale des entreprises** représente «une contribution importante à la réalisation de l'objectif stratégique défini à Lisbonne» et ne peut pas, à ses yeux, être dissociée de la notion de territoire socialement responsable et de gouvernance territoriale des mutations industrielles, «en créant et en développant de nouvelles entreprises, de nouveaux profils professionnels et des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, tout en conservant le modèle social européen»⁽⁴⁵⁾ qui doit s'orienter vers une économie de la connaissance» et en adoptant une approche territoriale intégrée pour soutenir «l'optimisation de la protection de l'environnement lors des mutations économiques et industrielles»⁽⁴⁶⁾. Au cours de la période 2000-2005, les dépenses pour la protection de l'environnement dans l'UE ont atteint une moyenne annuelle d'environ 1,7 % de la valeur ajoutée de l'industrie⁽⁴⁷⁾.

3.9.7 Le thème de **l'intégration des aspects environnementaux dans le processus de normalisation** européenne a été traité à diverses reprises par le Comité⁽⁴⁸⁾, qui s'est déclaré «convaincu de la nécessité d'accélérer, sans toutefois l'alourdir, le processus de normalisation, afin de garantir le développement d'un marché intérieur de haute qualité, sous tous ses aspects, y compris environnementaux. L'objectif est de rendre le processus de normalisation efficace, peu coûteux et non bureaucratique, et d'adapter au préalable les capacités institutionnelles des États membres».

3.9.8 Le Comité réaffirme à ce propos **l'exigence d'une complémentarité entre les réglementations environnementales contraignantes et les normes techniques volontaires**, qui résultent d'une sensibilité accrue à l'environnement et à la qualité; en outre, il invite à promouvoir l'adoption de codes de conduite plus souples, conduisant à des processus de normalisation compatibles avec l'environnement pour les entreprises et, plus particulièrement, les PME.

⁽⁴²⁾ Les Conseillers du CESE se sont exprimés à maintes reprises pour que le siège du Comité soit soumis à une certification EMAS, à l'instar de ce que la Commission a suggéré pour ses propres bâtiments.

⁽⁴³⁾ JO C 318 du 23.12.2006 «Changement climatique — le rôle de la société civile», rapporteur: M. EHNMARK.

⁽⁴⁴⁾ JO C 169 du 6.7.1992 sur le «Livre vert: Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises», rapporteuse: M^{me} HORNUNG-DRAUS, corapporteuse: M^{me} ENGELLEN-KEFER et corapporteur: M. HOFFELT — JO C 223 du 31.8.2005 sur «Instruments de mesure et d'information sur la Responsabilité sociale des Entreprises dans une économie globalisée», rapporteuse: M^{me} PICHENOT et avis JO C 325 du 30.12.2006 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur la mise en œuvre du partenariat pour la croissance et l'emploi: faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de responsabilité sociale des entreprises», rapporteuse: M^{me} PICHENOT.

⁽⁴⁵⁾ JO C 185 du 8.8.2006, rapporteur: M. EHNMARK.

⁽⁴⁶⁾ JO C 318 du 23.12.2006 sur «La gouvernance territoriale des mutations industrielles: le rôle des partenaires sociaux et la contribution du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation» (avis d'initiative), rapporteur: M. PEZZINI et corapporteur: M. GIBELLIERI.

⁽⁴⁷⁾ Actuellement, la valeur ajoutée brute de l'industrie représente 22 % du PIB (71 % services, 5 % construction et 2 % agriculture). Source: EUROSTAT.

⁽⁴⁸⁾ 29.11.2001 et avis JO C 117 du 30.4.2004 et avis JO C 74 du 23.3.2005, rapporteur: M. PEZZINI.

3.9.9 Le Comité juge important d'aligner les spécifications des **marchés publics** par rapport aux exigences en matière de protection et de durabilité environnementales, tant dans les travaux, ouvrages publics et concessions, que dans ce qu'on appelle les «secteurs exclus».

4. Observations générales

4.1 Vu la corrélation étroite entre les questions de compétitivité, d'énergie et d'environnement, qui ont des répercussions significatives sur de nombreuses industries de produits de base et de produits intermédiaires et requièrent des ajustements structurels importants du secteur manufacturier, le Comité estime qu'il est nécessaire de développer une approche intégrée, étroitement coordonnée, vis-à-vis d'une série de politiques et d'instruments, aux différents niveaux, qui soit assortie d'un effort constant de simplification et d'allègement des charges bureaucratiques destiné plus particulièrement aux PME.

4.2 Garantir la cohérence des initiatives individuelles, tout en améliorant la durabilité et la compétitivité, passe, aux yeux du Comité, par:

- une participation équilibrée de toutes les parties prenantes dans le but de créer un cadre réglementaire stable et fiable accordant une importance égale à la compétitivité, à l'énergie et à l'environnement;
- un juste équilibre entre normalisation, réglementation et autorégulation volontaire;
- des mécanismes de soutien qui encouragent l'ajustement structurel et la recherche de nouvelles technologies propres compétitives;
- la formation et la requalification des entreprises, de leurs cadres dirigeants et salariés, afin de réaliser des mutations industrielles durables et créatrices d'emplois nouveaux et de perspectives de compétitivité nouvelles;
- une étude d'impact ex ante et ex post systématique des instruments réglementaires et volontaires ainsi que des politiques visant à en garantir la cohérence, l'efficacité et la viabilité;
- une participation accrue des consommateurs, des producteurs et des distributeurs, tant en amont, lors de la conception, qu'en aval, lors de la vérification et du contrôle de l'application et du respect des mesures de mise en œuvre;
- une protection du marché unique européen afin de permettre une égalité de concurrence véritable et attestée sur le plan interne et international, y compris sous l'angle du respect des normes environnementales.

4.3 Les mesures destinées à intégrer les considérations environnementales dans les activités industrielles ont contribué à obtenir des résultats importants, permettant à l'Union européenne d'atteindre entre 1985 et 2000 une réduction globale de plus de 11 % des émissions de dioxyde de carbone générées par le secteur manufacturier, alors que la production du secteur augmentait de 31 % au cours de la même période⁽⁴⁹⁾. En outre, l'on a assisté à un découplage total entre la production et les émissions de gaz acidifiants et de précurseurs d'ozone et à un découplage relatif entre la production et l'utilisation d'énergie et de matières premières.

⁽⁴⁹⁾ EIPRO, Commission, CCR, mai 2006.

4.4 Le Comité est convaincu que la protection de l'environnement peut offrir de nouvelles possibilités de dialogue entre les partenaires sociaux et la société civile, tant au niveau inter-professionnel que sectoriel, en vue d'engager des processus de mutations industrielles durables.

4.5 Plutôt que de recourir à l'échange de certificats, sans remédier aux problèmes qui se posent, il convient de consacrer davantage de ressources à la recherche et au développement de nouvelles conceptions qui résolvent les problèmes à la source tout en maintenant des niveaux de production et d'emploi de qualité.

4.5.1 Pour le Comité, le fait de s'appuyer sur des visions du secteur à long terme et sur des feuilles de route pour affronter les défis liés aux objectifs environnementaux permet, comme pour la plateforme européenne de l'acier, de perfectionner et de coordonner les instruments et les ressources disponibles, afin d'exploiter au mieux l'accès à l'excellence scientifique et au know-how technologique.

4.5.2 Dans l'application des directives et des règlements européens, les législations nationales devraient mettre en place différents instruments pour encourager activement une nouvelle approche de la conception des produits, qui permettrait de rendre leur recyclage plus efficace.

4.6 Les politiques de la compétitivité, de l'énergie et de l'environnement sont intimement liées et ont un impact considérable, en particulier sur de nombreuses industries de produits de base et intermédiaires.

4.7 Pour soutenir une industrie qui assure une production durable, il faut une participation équilibrée de toutes les parties prenantes, destinée à créer un cadre réglementaire stable et fiable qui place la compétitivité, l'énergie et l'environnement sur un pied d'égalité. Parmi les thèmes à aborder, citons:

- l'application concrète des principes de meilleure réglementation;
- le changement climatique, en particulier le système d'échange de quotas d'émission;
- les initiatives de promotion de l'efficacité énergétique et des sources renouvelables;
- le fonctionnement des marchés de l'énergie, notamment le marché de l'électricité;
- la mise en œuvre de la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets et la législation associée;

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

— l'amélioration de l'efficacité dans l'utilisation des ressources et l'adoption de technologies environnementales innovantes.

4.8 S'agissant des politiques environnementales dont l'objectif concerne des «biens publics locaux», tels que la qualité de l'air et les parcs urbains, il est évident que les changements de la «qualité environnementale» ont d'importantes répercussions locales sur les prix des logements, sur l'emploi, sur les capacités de représentation des classes moins nanties dans les décisions relatives à la protection de l'environnement et, enfin, sur leurs capacités/possibilités d'appliquer les normes d'efficacité pour économiser l'énergie.

4.8.1 En termes d'emploi, si les postes de travail obsolètes sont en grande partie remplacés par ceux créés par les activités publiques et privées, la requalification des profils professionnels du secteur tertiaire dans une optique environnementale exige des efforts de formation considérables et la mise en œuvre d'une stratégie européenne pour une mobilité durable.

4.9 Afin de renforcer l'efficacité et l'impact positif des mesures de protection de l'environnement, il convient, aux yeux du Comité, de garantir une dimension internationale aux actions communautaires de coordination: il importe en effet que l'Europe puisse garantir, notamment par l'intégration de clauses appropriées de respect de l'environnement dans les accords négociés, la plus vaste adhésion et le respect des exigences en matière de protection environnementale. Plus particulièrement, les règles du commerce international devraient tenir compte non seulement du dumping social, mais également du dumping écologique⁽⁵⁰⁾ en favorisant le transfert de technologies environnementales et l'application de l'éco-innovation au niveau mondial⁽⁵¹⁾.

4.10 À cet égard, il conviendrait d'encourager et de soutenir les initiatives visant à définir des feuilles de route (*roadmaps*) ambitieuses mais réalisables, afin de développer des évaluations comparatives internationales par secteur pour l'efficacité énergétique et la réduction des émissions nocives, fondées sur les meilleures technologies disponibles (MTD — BAT)⁽⁵²⁾.

4.11 L'Union européenne doit persévérer, de concert avec les pays industrialisés et les grands pays émergents, en particulier la Chine et l'Inde, afin de trouver de nouvelles voies conduisant tous les pays vers un développement durable, y compris en remaniant la politique communautaire de coopération au développement⁽⁵³⁾.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁰⁾ Livre vert sur l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires, COM(2007) 269 du 22 mai 2007.

⁽⁵¹⁾ «Nouvel élan pour la politique de l'environnement de l'UE», Conclusions du Conseil, 28.6.2007.

⁽⁵²⁾ BAT = *Best available technologies*.

⁽⁵³⁾ Voir les évaluations d'impact sur le développement durable (EIDD — SIA = *Sustainability impact assessment*) dans le domaine des accords de partenariat économique (APE) avec les pays ACP (cf. avis exploratoire REX/189 — JO C 65 du 17.3.2006, rapporteur: M. PEZZINI et corapporteur: M. DANTIN).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Promouvoir la solidarité entre les générations»

COM(2007) 244 final

(2008/C 120/16)

Le 20 juin 2007, 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 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Promouvoir la solidarité entre les générations».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2007 (rapporteur: **M. JAHIER**).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 13 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 106 voix pour, 21 voix contre et 28 abstentions.

1. Avant-propos

1.1 Le principe de la solidarité entre les générations constitue l'une des clefs structurelles du modèle social européen et au vu des conséquences qu'entraînent les déséquilibres démographiques, il exige un engagement renouvelé et de nouvelles solutions qui permettent son renforcement, dans le contexte de nouveaux équilibres financiers nécessaires. Par conséquent, le maintien de ce principe de solidarité entre générations exige, aux différents échelons, une approche active des pouvoirs publics et un rôle de premier plan de tous les différents acteurs sociaux afin de garantir des services sociaux d'intérêt général de qualité destinés aux familles, aux jeunes et à toutes les personnes dans des conditions de dépendance, ainsi que la pérennité des systèmes de retraite et de sécurité sociale.

1.2 Le CESE s'est déjà exprimé récemment sur l'ensemble de ces sujets, et notamment sur la conciliation de la vie professionnelle et familiale, sur la promotion de l'égalité des chances et de l'emploi, avec une attention particulière à l'emploi des femmes, par une série détaillée d'avis ⁽¹⁾ dont les recommandations sont intégralement intégrées et reproposées dans leur totalité dans le présent avis, aussi bien dans la partie analytique que dans celle consacrée aux propositions.

1.3 Bien que la communication de la Commission ait pour titre «Promouvoir la solidarité entre les générations», son contenu se concentre principalement sur la problématique de la famille dans le cadre de la nouvelle Alliance européenne pour les familles, récemment décidée par le Conseil européen. La dynamique que l'on peut observer actuellement au sein de la Communauté représente en effet une relance importante de l'attention et de l'action sur le thème de la famille après une longue interruption et, comme l'affirme la communication de la Commission elle-même, «le premier pas d'une réponse européenne aux défis lancés par le changement démographique». Le présent avis se concentre par conséquent sur ces problématiques.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE du 16 décembre 2004 sur les «Relations entre générations» (rapporteur: M. BLOCH-LAINÉ), JO C 157 du 28.6.2005; l'avis du CESE du 14 mars 2007 sur «La famille et l'évolution démographique» (rapporteur: M. BUFFETAUT), JO C 161 du 13.7.2007; l'avis du CESE du 14 mars 2007 sur «L'impact économique et budgétaire du vieillissement des populations» (Rapporteuse: M^{me} FLORIO), JO C 161 du 13.7.2007; «Le rôle des partenaires sociaux dans la conciliation de la vie professionnelle, de la vie familiale et de la vie privée» (Rapporteur: M. CLEVER), juillet 2007; pour ne citer que les contributions les plus significatives.

1.4 Le Parlement européen a adopté en 1983 une résolution sur la politique familiale européenne, apportant ainsi pour la première fois une visibilité européenne à cette politique et permettant surtout, l'année suivante, l'ouverture d'une ligne budgétaire destinée à promouvoir des activités en faveur des familles.

1.5 La première réunion du Conseil des ministres chargé de la famille a eu lieu en 1989 et a adopté quelques mesures importantes, sur la base des propositions formulées par la Commission européenne. Ainsi, une demande a été présentée à la Commission elle-même en vue de créer un Observatoire européen de la situation sociale, de la démographie et de la famille, l'actuel Observatoire de la démographie et de la situation sociale, ainsi qu'un Groupe de hauts fonctionnaires gouvernementaux chargé des questions familiales. Enfin, la Commission a créé un Groupe interservices consacré à la dimension familiale des différentes politiques communautaires. À cette occasion, le Conseil a décidé également d'institutionnaliser les contacts établis avec les organisations familiales et avec l'Intergroupe «Famille et protection de l'enfance» du Parlement européen.

1.6 En 1994, 1999 et en 2004, le Parlement européen a adopté de nouvelles résolutions, alors qu'un Intergroupe «Famille et protection de l'enfance» avait été créé en 1988.

1.7 La crise qui a touché les lignes budgétaires et leur base juridique en 1998 a malheureusement également mis fin à la ligne budgétaire destinée à l'aide aux familles.

1.8 La communication à l'examen constitue la poursuite de la réflexion menée par la Commission sur le thème de la démographie, qui a été initiée par le Livre vert de 2005 sur les défis démographiques ⁽²⁾, et s'est prolongée par la communication intitulée «L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité» ⁽³⁾. La présente communication s'inscrit du reste

⁽²⁾ COM(2005) 94 final.

⁽³⁾ COM(2006) 571 final sur lequel le Comité a fait part de son point de vue, dans le cadre de l'avis exploratoire demandé par la présidence allemande, avec l'avis du CESE du 14 mars 2007 sur «La famille et l'évolution démographique» (rapporteur: M. BUFFETAUT), JO C 161 du 13.7.2007.

dans une dynamique institutionnelle plus vaste, lancée par la présidence allemande avec les conclusions du Conseil européen de printemps, et qui s'est achevée par les conclusions du Conseil des ministres sur l'Alliance pour les familles du 30 mai 2007, qui ont été reprises une nouvelle fois dans les conclusions du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007.

1.9 La présente communication rappelle qu'il existe en Europe trois types principaux d'interventions destinées à aider les familles: la compensation des dépenses encourues directement ou indirectement concernant la famille; les services d'aide aux parents pour la garde et l'éducation des enfants et pour l'assistance aux personnes dépendantes; l'adaptation des horaires, des conditions de travail et d'emploi et de l'organisation en matière d'accès, localement, aux services sociaux d'intérêt général. Ces axes ont connu un développement très hétérogène dans les différents États membres, en fonction des choix politiques et des objectifs mêmes poursuivis par ceux-ci. Bien que la Commission estime difficile de dire quelles sont les politiques les plus efficaces, elle souligne néanmoins que certains États (les pays scandinaves) sont parvenus à trouver un dosage de politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, susceptibles de favoriser simultanément un taux élevé de fécondité et un taux d'emploi des femmes tout aussi important.

1.10 Bien que les politiques familiales au sens strict relèvent exclusivement de la compétence des États membres, la Commission rappelle que l'Union européenne a toujours tenté, dans son action politique, de tenir compte de la dimension de la famille et de la qualité de vie des membres qui la composent. D'ailleurs, la conciliation de la vie familiale et professionnelle est devenue l'un des fondements des politiques communautaires en matière d'emploi, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

1.11 La communication de la Commission décrit ensuite les caractéristiques de l'Alliance européenne pour les familles, et l'action communautaire destinée à la soutenir. Ont notamment été prévus: un groupe de haut niveau d'experts gouvernementaux chargé des questions démographiques, l'organisation de forums et de réseaux à l'échelon européen, ainsi qu'au niveau national, régional et local, la création auprès de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, d'un Observatoire des bonnes pratiques, et enfin une série de dispositifs de recherche axés notamment sur le septième programme-cadre. La Commission, enfin, a l'intention de mobiliser les ressources des Fonds structurels européens pour soutenir le principe de l'égalité des chances et de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

2. Observations et défis

2.1.1 La question de la solidarité entre les générations est certainement très vaste et complexe et elle s'inscrit dans le contexte plus développé des défis posés par les différentes mutations sociales, économiques et internationales en cours et, parmi ceux-ci, le vieillissement de la population qui aura un effet

considérable sur la vie future des citoyens européens, notamment sur leurs conditions sociales et de travail. La communication de la Commission fait remarquer que la stratégie de Lisbonne offre un cadre pour la modernisation des politiques familiales à travers la promotion de l'égalité des chances, et notamment l'amélioration de la conciliation de la vie professionnelle, de la vie familiale et de la vie privée, qui contribue à la participation des femmes à l'emploi. Cette conciliation est également mise en exergue dans les lignes directrices intégrées pour l'emploi et la croissance, qui préconisent que les politiques de l'emploi s'adaptent aux conditions de la vie familiale selon les âges successifs. La méthode ouverte de coordination dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale accorde une attention particulière à l'amélioration de la situation des enfants pauvres et de leurs familles, à la modernisation des régimes de retraite et à la promotion des soins de longue durée pour les personnes dépendantes.

2.1.2 La rencontre entre les générations qui a lieu et se développe au sein de la famille est devenue une question d'une portée considérable pour l'Europe également. La famille est en effet le lieu privilégié où s'exerce physiologiquement la solidarité de genre et, entre les jeunes et les plus âgés. Les changements sociaux ont conduit à une forte différenciation des structures familiales. Lors de la planification de mesures, il convient de tenir compte des différentes situations familiales, tout en respectant la subsidiarité et les législations nationales (*).

2.1.3 Les rapports les plus récents sur la situation sociodémographique indiquent que le nombre des ménages augmente dans les différents pays mais que celui des membres qui les constituent est en diminution. Parallèlement, la structure des familles subit une mutation beaucoup plus rapide qu'auparavant, en raison de la diminution du nombre des mariages (qui est passé de 8 pour 1 000 habitants dans les années 1960 à 5,1 pour 1 000 habitants en 1999), du relèvement de l'âge auquel on se marie, de l'augmentation des séparations et des divorces, ainsi que de l'augmentation du nombre de personnes vivant seules et de celui des naissances hors mariage. En ce qui concerne cette question, le nombre d'enfants vivant dans une famille monoparentale, au sein de l'UE, a augmenté de 50 % depuis 1983, et à l'heure actuelle 13 % des enfants de l'Union vivent au sein d'une famille avec un seul parent (avec un pic de 25 % en Grande-Bretagne) (†). Un nombre croissant d'enfants vivent au sein de familles recomposées, qui comptent plusieurs grands-parents et fratries de familles précédentes. L'adoption d'enfants issus de pays tiers est en augmentation et les flux migratoires ont fait apparaître de nouvelles cultures familiales.

2.1.4 Le taux de fécondité en Europe se situe actuellement à environ 1,45 enfant par femme et est par conséquent bien inférieur au taux de renouvellement de la population. L'on trouve les niveaux les plus bas dans les pays méditerranéens et dans les pays de l'Est de l'Europe. Le déclin de la natalité est un phénomène quasiment généralisé au sein de l'Union européenne et ce taux a chuté de plus de 45 % des années 1960 à nos jours.

(*) Voir l'avis du CESE du 28.9.2005 sur le «Livres vert sur le droit applicable et la compétence en matière de divorce», rapporteur: M. RETUREAU (JO C 24 du 31.1.2006), où l'on peut lire que «Le Livre vert propose en conséquence (sagement) de ne pas choisir la voie de l'harmonisation du droit substantiel».

(†) Eurostat, La population en Europe en 2005. Bien que le développement de familles monoparentales soit très hétérogène dans les États de l'Union européenne (en Italie, cette tendance est moins répandue, alors qu'elle l'est en Suède), la composition en fonction du genre est presque identique dans tous les pays (avec une nette prépondérance des femmes), à la seule exception de la Suède où 26 % des parents élevant seuls leurs enfants sont des hommes.

2.1.5 Nos sociétés comptent par conséquent de moins en moins de jeunes et d'enfants et un nombre de plus en plus important de retraités et de personnes âgées en général. En 1950, 40 % de la population de l'Europe des 25 avait moins de 25 ans. En 2000, cette tranche d'âge ne représentait plus que 30 % de la population et en 2025 elle passera à 25 %. À l'inverse, en 1950 seule une personne sur 10 avait plus de 65 ans, alors qu'en 2000 ce rapport s'établissait déjà à 1 personne sur 6 et qu'en 2025 l'on s'approchera de 1 sur 4. Ces données sont le signe de mutations profondes de la structure de la consommation, des besoins en logements et en soins, des comportements sociaux et des priorités mêmes des politiques publiques.

2.1.6 Bien sûr aujourd'hui, grâce aux différents modèles de sécurité sociale qui existent en Europe, aux conditions de travail et aux progrès de la médecine, la plupart des personnes âgées peuvent compter sur une durée de vie nettement plus longue et sur un revenu relativement confortable. Néanmoins, de graves problèmes de pauvreté existent, qui concernent au moins 1/6^e des femmes âgées de plus de 65 ans, et de manière générale, environ un quart des personnes âgées qui vivent seules ⁽⁶⁾. Les phénomènes de pauvreté et d'exclusion qui touchent les femmes âgées sont généralement la conséquence d'un parcours professionnel limité ou inexistant. Cette situation devient évidemment plus préoccupante dans le cas des personnes de plus de soixante-dix ans et quatre-vingt ans, car elle crée une charge de plus en plus difficilement supportable pour les familles, dans la mesure où les systèmes de sécurité sociale et de soins de santé ne sont pas en mesure d'offrir des services suffisants.

2.2 D'après l'étude Eurobaromètre ⁽⁷⁾, 97 % des européens considèrent que la famille représente l'un des aspects les plus importants de leur vie, et la placent immédiatement après la santé. Cette opinion positive des Européens apparaît encore plus significative lorsqu'ils sont appelés à donner leur avis pour l'avenir ⁽⁸⁾. L'importance de la famille est évidente lorsqu'on a besoin d'aide: 70 % des personnes interrogées affirment qu'elles s'adressent à leur compagnon, alors que 25 % se tournent vers un autre membre de la famille, notamment en cas de maladie (88 %), de besoin d'un conseil (78 %) ou d'argent (68 %).

2.3 En Europe, les familles résident de plus en plus souvent dans les zones périphériques des grandes villes. Ce modèle, cependant, cache de grandes différences en fonction de la tranche d'âge: les personnes très âgées et les jeunes résident davantage dans les grandes villes, alors que les familles avec enfants et les personnes ayant atteint l'âge de la retraite ont tendance à se déplacer vers des centres de dimension plus modeste. Les différents choix du lieu de résidence, en fonction de la tranche d'âge, tendent à créer de nouvelles difficultés en

⁽⁶⁾ La pauvreté est calculée ici en fonction des niveaux de revenu de chaque État membre; ainsi elle apparaît moins élevée dans certains nouveaux États membres (par exemple, elle n'est que de 6 % en Pologne), alors qu'elle enregistre des pourcentages beaucoup plus élevés dans d'autres pays comme l'Irlande (44 %), la Grèce (33 %), le Portugal (30 %), la Belgique (26 %) ou la Grande-Bretagne (24 %). «La réalité sociale européenne», document de base pour la consultation mise en place par le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA), mars 2007.

⁽⁷⁾ EUROBAROMÈTRE spécial 273, «La réalité sociale européenne», février 2007.

⁽⁸⁾ Voir à ce sujet l'ouvrage intitulé «Valeurs comparées» (*Valori a confronto*) de R. Gubert et G. Pollini, Milan 2006; il s'appuie sur les données issues de la recherche du groupe d'étude du système de valeurs européen (*European values study*) réalisée auprès de 40 000 personnes dans 33 pays européens (aux 27 États membres de l'UE s'ajoutent certains États membres du Conseil de l'Europe) par différentes universités européennes. L'étude intitulée «L'avenir démographique de l'Europe» (*The demographic future of Europe*) réalisée par l'institut Robert Bosch en collaboration avec l'Institut fédéral de recherche démographique en Allemagne, grâce à une enquête auprès de 34.000 citoyens issus de 14 pays européens, confirme le fort attachement des européens à l'institution de la famille.

termes de gestion des services et de cohésion sociale dans les grandes agglomérations; ce phénomène est également accentué par les mouvements migratoires, qui sont en moyenne plus soutenus dans les villes, où l'on demande davantage de main-d'œuvre.

2.4 Pour ce qui a trait à l'âge de la population, le pourcentage de la population européenne âgée de plus de soixante-cinq ans a augmenté pour atteindre 17,2 % en 2005 (UE-15). Les femmes, en raison de leur espérance de vie plus importante, constituent la part la plus significative du groupe en constante augmentation des personnes âgées et, dans l'ensemble des États européens, elles représentent plus de 50 % de la population âgée de plus de 65 ans.

2.5 En ce qui concerne la pauvreté, elle touche environ 72 millions de personnes dans l'UE des 25 (c'est-à-dire 15 % de la population) et 26 millions de personnes sont à la limite de ce seuil de risque ⁽⁹⁾. Parmi ces dernières, environ 12 millions sont des personnes âgées; 9 % de la population de l'UE a vécu au sein d'une famille à revenu faible, deux ans au cours des trois dernières années de sa vie; le risque de pauvreté se concentre essentiellement auprès des familles qui ont davantage d'enfants. Environ 20 % des 94 millions de jeunes âgés de moins de 18 ans en Europe sont exposés au risque de pauvreté; au cours des trois dernières décennies, le taux de pauvreté des enfants a augmenté dans l'ensemble des États de l'Union et il dépasse aujourd'hui celui de la population totale, avec des pics préoccupants pour les familles monoparentales, pour celles qui sont touchées par le chômage de longue durée ou le sous-emploi et enfin pour les familles nombreuses. Les enfants issus de familles pauvres souffrent de privations, sont lourdement désavantagés, sont plus sujets aux problèmes de santé et obtiennent des résultats scolaires insatisfaisants, ce qui entraîne des coûts sociaux, économiques et politiques évidents pour l'avenir. Ce manque d'attention aux droits des enfants peut constituer un terreau fertile pour la délinquance juvénile et pour l'exploitation et le trafic d'enfants.

3. Observations générales

3.1 Malgré ce que nous avons rappelé dans l'avant-propos, les institutions de l'Union européenne ont jusqu'à présent montré de grandes difficultés à considérer la famille comme une structure sociale qui joue un rôle essentiel dans la société contemporaine et qui par conséquent mérite de faire l'objet d'un intérêt plus marqué de la Communauté.

3.2 Même si l'on peut noter dans le contexte international et européen de nombreuses déclarations officielles — à l'initiative des organismes publics les plus divers — qui attribuent à la famille un rôle essentiel dans la société, dans la réalité, l'Europe ne semble pas avoir intégré jusqu'à présent la famille au rang de ses priorités, qui reposent pour l'essentiel sur deux piliers: d'une

⁽⁹⁾ Calcul effectué sur la base d'un seuil de pauvreté équivalent à 60 % du revenu moyen. La situation sociale de l'Union européenne en 2004 et Eurostat 2003. Voir également le dernier rapport intitulé «La situation sociale dans l'Union européenne 2005-2006», publié au printemps 2007 par la Commission et traitant de l'équilibre entre les générations dans une Europe vieillissante.

part, les forces d'un marché libéralisé et de la concurrence et, de l'autre, l'égalité des chances pour tous les citoyens. La référence à ces deux piliers est évidente par exemple dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et de l'Agenda social 2005-2010.

3.3 D'une manière générale, la Commission européenne aborde le thème de la famille du point de vue de la politique sociale, de l'emploi et de l'égalité des chances⁽¹⁰⁾. Habituellement, dans de nombreux documents qui traitent des questions inhérentes aux jeunes, aux droits des enfants, aux questions de formation, etc., la notion même de famille est néanmoins presque toujours absente et l'approche adoptée est orientée presque exclusivement vers la seule perspective des droits de la personne, ou bien de la personne en tant qu'acteur économique. La personne n'est que rarement considérée dans sa dimension relationnelle, qui la place au premier plan en tant qu'élément constitutif d'une famille et d'un système de relations sociales qui tourne autour d'elle, alors que la famille continue à jouer un rôle majeur en aidant une personne à grandir, en accompagnant son insertion sociale et professionnelle et, très souvent, en prenant en charge également sa maladie et ses éventuelles situations temporaires ou durables d'incapacité et de dépendance. L'offre de services sociaux et de soins proposés par l'administration publique, par le marché privé ou les acteurs sociaux, demeure essentielle, en particulier pour favoriser la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, pour lutter contre la pauvreté et le chômage des familles ainsi que pour soutenir et aider les familles souffrant de maladies, de toxicomanie, de problèmes liés à l'éducation des enfants et de violence domestique. Ces services ne peuvent, tous seuls, constituer une réponse qui se substituerait aux besoins affectifs et émotionnels de la personne, qu'il s'agisse de la personne prise en charge ou de celle qui s'en occupe⁽¹¹⁾.

3.4 La demande croissante d'attention envers la famille qu'expriment les citoyens européens semble cependant avoir été entendue de manière très positive par la présidence allemande de l'UE, qui a proposé de mettre en place «une grande alliance» entre les institutions afin d'encourager des politiques coordonnées en mesure de compenser la baisse du nombre des naissances et l'augmentation de celui des personnes âgées. Au cours des deux dernières années, l'on a observé en effet une phase de relance qui concerne l'ensemble des institutions communautaires et qui est marquée par une approche plus systématique, stratégique et de prospective et qui a donc un plus grand potentiel.

3.5 Cette évolution se traduit clairement dans les dispositions importantes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant la famille⁽¹²⁾, même s'il aurait été souhaitable que, dans le cadre de la révision des traités de l'Union européenne, l'on insère à l'article 3 consacré aux objectifs de l'Union européenne une référence explicite au «soutien à la vie de la famille».

⁽¹⁰⁾ Les questions concernant la famille sont confiées à la Direction générale «Emploi, affaires sociales, égalité des chances». L'on peut trouver des documents spécifiques sur le site de l'Alliance européenne pour les familles, http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_fr.html. Nous pouvons cependant déplorer le fait qu'il n'est pas possible d'avoir accès à l'ensemble des travaux réalisés au cours de la période antérieure à l'an 2000 par l'Observatoire européen de la situation sociale, de la démographie et de la famille créée en 1989, déjà mentionné précédemment, et qui a mené d'importantes activités pendant plus d'une décennie.

⁽¹¹⁾ Susy Giullari et Jane Lewis, «La famille fondée sur le modèle du travailleur adulte, l'égalité entre les femmes et les hommes et les soins» («*The adult Worker Model family, Gender equality and care*»); politique sociale et développement, Document de programme 19, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, avril 2005.

⁽¹²⁾ Il s'agit des articles art 7; 9; 14; 24-3; 33; 34.

3.6 Le CESE exprime un jugement très positif sur la communication de la Commission, qui prévoit un calendrier opérationnel précis en vue de rendre concret le projet d'Alliance pour les familles. Cette Alliance constitue une plateforme constructive, qui intègre de nombreuses orientations déjà formulées par le CESE et, de manière plus générale, au cours du débat de ces dernières années, afin de répondre aux défis des changements démographiques, de stimuler la coopération et le partenariat entre tous les acteurs concernés, d'aider à trouver de meilleures réponses aux besoins des familles en matière de prise en charge des enfants et des autres personnes dépendantes, et de favoriser une meilleure conciliation entre vie professionnelle, vie familiale et vie privée, y compris par un investissement décisif dans un système de services de qualité destinés aux enfants et aux familles, et elle contribue ainsi à la relance d'une solidarité nouvelle et plus forte entre les générations.

3.7 Cependant, l'on peut déplorer le fait qu'en raison du manque de soutien de certains États membres, il n'ait pas été possible d'appliquer la méthode ouverte de coordination à cette question, ce qui aurait permis de donner un plus grand impact stratégique et structurel à l'Alliance. Le CESE reconnaît cependant que la communication à l'examen offre des bases permettant de développer une plateforme d'ensemble, qui ne compromet nullement la possibilité de développements ultérieurs, s'appuyant sur une coordination plus marquée.

3.8 Il faudra donc veiller à ce que, après l'impulsion décisive apportée par la présidence allemande de l'Union, cette nouvelle orientation de travail ne se retrouve pas marginalisée. Dans le contexte d'une attention nouvelle et toujours plus forte, accordée par les différences organisations européennes aux questions sociales et à celles relatives au bien-être des citoyens, la famille commence à devenir un nouveau centre d'intérêt, de réflexion et d'action. Il conviendrait de renforcer et de développer progressivement ces premières et timides ouvertures, grâce à un programme de travail détaillé qui devrait se terminer par le 3^e Forum démographique européen, prévu en 2010.

3.9 D'une manière plus générale, il y a lieu de reconnaître de manière pragmatique la contribution pratique et substantielle que les familles continuent de garantir à nos sociétés en termes de soins concrets aux personnes à tous les âges de la vie, en tenant compte également tant de leur utilité sociale et économique que de l'éventuelle augmentation de leur coût, auquel la famille ne pourrait faire face, notamment dans le domaine des services sociaux, si elle ne bénéficiait pas d'un soutien adapté et si elle n'était pas encouragée dans le renforcement de son propre rôle.

3.10 Dans cette perspective, les partenaires sociaux jouent déjà aux différents niveaux un rôle important. Dans le cadre de leur premier programme de travail conjoint 2003-2006, les partenaires sociaux européens ont présenté un schéma d'action pour l'égalité des chances avec une référence spécifique à la conciliation de la vie familiale et professionnelle et à toutes les

problématiques connexes. Leur deuxième programme pour la période 2006-2008, enfin, est fondé sur une vaste analyse des principaux défis du marché du travail ⁽¹³⁾. Le CESE incite les partenaires sociaux à poursuivre sur cette voie.

3.11 Il y a également lieu de prendre toujours davantage en compte la dimension structurelle inhérente à la fonction de production et de reproduction du capital social et relationnel, qui est de plus en plus reconnu comme un élément fondateur du bien-être de chaque citoyen et de la société entière. Le temps consacré aux enfants et à la famille est certainement soustrait à la carrière professionnelle, mais c'est également un investissement dans les soins ou dans la formation des personnes et il doit donc être reconnu et valorisé: en réfléchissant à la possibilité d'accompagner les dispositifs déjà en place (transferts, déductions d'impôts, congés parentaux, etc.) d'une quelconque forme de reconnaissance, par des droits en matière de retraite, du temps consacré aux soins aux personnes dépendantes vivant dans une famille ⁽¹⁴⁾, de manière à éviter que la solidarité entre les générations ne crée une dette pour l'avenir (se traduisant par des retraites insuffisantes et un risque plus important de pauvreté) qui pèserait surtout sur les femmes.

3.12 De même, il convient également de tenir compte de la dimension du don gratuit de temps, que l'on peut difficilement comptabiliser et qui par conséquent passe souvent inaperçue mais qui a néanmoins une profonde influence sur la qualité de la vie sociale, aspect qui est de plus en plus recherché et apprécié par la plupart des citoyens.

3.13 Il est donc nécessaire d'exprimer une autre valorisation sociale, explicite et positive, envers cette dimension structurelle et fondatrice des personnes, qui fait naître et crée le lien social, qui aille de pair avec un meilleur développement et une adaptation de toutes les autres conditions relatives à l'environnement et aux services, et qui puisse ainsi permettre de réaliser les attentes des citoyens, de fonder leur propre famille, de pouvoir avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent et de pouvoir s'occuper sereinement de leurs proches.

4. Observations spécifiques

4.1 La communication de la Commission repère déjà certaines orientations de travail positives et bien structurées dans les intentions exprimées et dans les premières applications (comme par exemple la mise en place d'un Groupe de haut niveau d'experts gouvernementaux sur les questions démographiques). Le CESE est favorable à ces orientations de travail, soutient leur plein développement et souhaite qu'elles fassent en permanence l'objet d'une diffusion appropriée et que l'on communique largement leur état d'avancement, créant ainsi les conditions d'une participation la plus vaste possible à ce processus.

⁽¹³⁾ En juillet 2007, les partenaires sociaux européens ont envoyé une lettre au commissaire Špidla dans laquelle ils font part de leur volonté de clarifier la situation dans l'UE concernant la directive sur le congé pour raisons familiales et la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Les organisations ont institué à cette fin un groupe de travail conjoint qui est chargé de remettre un rapport au sommet social européen de mars 2008.

⁽¹⁴⁾ Voir par exemple les dispositifs prévus en Finlande, où les partenaires sociaux ont négocié une réforme importante du système de retraite en 2003, qui a ensuite été approuvée par le Parlement en 2004 et est entrée en vigueur en 2005. Pour de plus amples informations, voir la version anglaise des pages du site Internet www.tyoelake.fi.

4.2 En ce qui concerne l'implication positive des acteurs locaux et régionaux, qui revêt une importance particulière compte tenu du rôle de plus en plus décisif et central des institutions de ces niveaux dans la prestation de services sociaux et dans la réalisation d'expérimentations efficaces, il semble utile non seulement de favoriser la mise en place de forums régionaux et locaux mais également d'inviter la Commission à jouer un rôle proactif et, d'un commun accord avec les parties concernées, à élaborer et à soutenir un plan détaillé de forums et d'initiatives dans tous les pays de l'Union, afin de garantir une adhésion la plus large possible à ce processus.

4.3 Le CESE appuie la création d'un Observatoire des bonnes pratiques en matière de politiques familiales à l'intérieur de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, et préconise que cette démarche ait lieu dans le cadre d'une consultation étroite des acteurs de la société civile, notamment des associations familiales, à tous les stades du processus, tant pour identifier ces bonnes pratiques, que pour instaurer des occasions utiles de confrontation et de réflexion.

4.4 Il faudra ensuite veiller à ce que le centre d'intérêt principal de cet Observatoire ne se limite pas uniquement aux questions familiales liées à la vie professionnelle, mais que cette structure soit plutôt appelée à établir une identification précise des besoins de la famille et de toutes les générations, ainsi que de l'offre et de l'investissement destinés à protéger et à promouvoir le développement d'une nouvelle solidarité entre les générations. Ainsi, l'on contribuerait à mettre en évidence l'état des infrastructures de la citoyenneté sociale présentes actuellement dans l'Union ⁽¹⁵⁾.

4.5 En matière de recherche, le CESE suggère également d'explorer les axes de travail spécifiques suivants:

- le rôle et l'impact des politiques fiscales (tant en matière de transferts que de déductions et de réductions d'impôt) appliquées par les différents États de l'Union destinées à soutenir ou à pénaliser la vie de la famille, notamment pour ce qui a trait aux enfants (à partir de la naissance, pour les soins et l'éducation) et aux adultes à la charge de chaque cellule familiale, à la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, à l'emploi des femmes et à une répartition plus équitable des responsabilités familiales entre les femmes et les hommes;

- les politiques et les initiatives destinées aux personnes du troisième âge en activité, compte tenu du fait qu'il s'écoule un laps de temps de plus en plus long entre la période de retraite et des situations de dépendance dues à la maladie ou à l'âge avancé, au développement d'initiatives et d'actions permettant d'intéresser et d'impliquer des personnes âgées dans des activités sociales et culturelles en faveur de leur communauté, phénomène qui renforce la qualité du capital social global,

⁽¹⁵⁾ Voir avis du CESE du 10 décembre 2003 sur la «Révision à mi-parcours de l'agenda pour la politique sociale» (rapporteur: M. JAHIER), JO C 80 du 30.3.2004.

— la perspective du cycle de vie, afin d'étudier la possibilité de substituer à la structure actuelle linéaire de la plupart des parcours de vie ⁽¹⁶⁾ une structure plus mobile et alternée, dans laquelle l'investissement familial, les pauses consacrées aux enfants ou aux autres membres de la famille qui ont besoin de soutien ou à la poursuite de sa formation, ne soient plus considérés comme une chance exceptionnelle, ou bien qu'ils ne soient pas un choix inévitablement pénalisant en termes de carrière, notamment pour les femmes, mais qu'ils deviennent progressivement une condition normale et courante pour la majorité des hommes et des femmes qui y aspirent ⁽¹⁷⁾;

— à cet égard, les recherches devront en même temps tenir compte du fait que l'augmentation considérable du nombre de familles monoparentales évoqué ci-dessus risque de conduire à des vieillesse de solitude sur lesquelles les dépenses contraintes pèseront lourdement et pour lesquelles une structure mobile du cycle de vie pourrait affecter gravement leur niveau de vie. Aussi, il y aura lieu d'étudier quelles mesures devraient être prises afin que le niveau des retraites puisse garantir un niveau de vie décent pour chaque personne, en explorant également la perspective de l'individualisation des pensions entre les membres de la famille;

— les effets et les coûts de la pauvreté infantile pour la société (notamment, le trafic d'enfants et la criminalité contre les enfants); le soutien aux familles confrontées au chômage, à la maladie, à la toxicomanie, à des problèmes de santé mentale, à la violence domestique et à des difficultés en matière d'éducation des enfants; les obstacles, pour les deux sexes, liés à l'indépendance des jeunes et à la fondation d'une famille.

4.6 Il y a par ailleurs deux domaines encore peu explorés et auxquels le CESE considère qu'il serait nécessaire que la Commission accorde une attention plus grande et plus significative, dans le cadre de la présente stratégie:

— les politiques du logement, qui sont encore pour l'essentiel conçues à l'intérieur d'un cycle de vie dans lequel la part consacrée au travail était très largement prépondérante, ce qui ne semble plus correspondre à la réalité actuelle ⁽¹⁸⁾. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'habitat social, aussi bien pour ce qui a trait au développement de crèches familiales qu'au droit et à la possibilité concrète donnée à de nombreuses personnes dépendantes de vivre à domicile,

— la situation des personnes handicapées ou très dépendantes,

⁽¹⁶⁾ Un parcours de vie qui prévoit généralement de nos jours une suite très rigoureuse de temps consacrés à la croissance, à la formation, à une insertion difficile et longue dans le monde du travail, avec des conséquences inévitables sur le temps consacré à la famille et à de possibles naissances, et se termine à un âge déjà bien avancé dans lequel la personne est contrainte de faire face à une double charge de soutien des enfants et de soins aux parents âgés qui ne sont plus indépendants.

⁽¹⁷⁾ À cet égard, il faut absolument encourager et élargir les orientations de recherche déjà prévues par la Fondation de Dublin.

⁽¹⁸⁾ Cf. également à ce propos l'avis sur «Le logement et la politique régionale» (rapporteur: M. GRASSO, corapporteuse M^{me} PRUD'HOMME), JO C 161 du 13.7.2007.

qui résident souvent chez elles ou au domicile de leur famille, ce qui représente non seulement un défi pour l'introduction des services et produits susceptibles d'aider ces personnes à vivre de façon indépendante dans leur propre habitation, mais également un défi pour les dynamiques de la solitude des personnes et des familles, dont on s'aperçoit uniquement lorsque surviennent des tragédies sociales.

4.7 La proposition qu'un vaste cartel d'organisations familiales au niveau européen a récemment soumise à nouveau auprès des différentes institutions européennes ⁽¹⁹⁾, a beaucoup de mérite. Elle demande une révision des taux de TVA sur les articles de la première enfance, à commencer par les couches pour bébés. Sur cette question, la Commission a déjà fait part d'un engagement politique spécifique le 19 juillet 2006 visant à soumettre une proposition de révision de la VI^e directive et notamment de l'annexe H de la directive 2006/112/CE, qui énumère les produits et les services pour lesquels les États membres sont autorisés à appliquer éventuellement un taux réduit de TVA qui ne soit pas inférieur à 5 % ⁽²⁰⁾. Ces articles ont un coût qui en moyenne pèse de manière tout à fait considérable sur le budget des familles dans l'Europe entière. Le CESE est favorable à cette proposition, qui pourrait constituer une solution concrète et qui rentre dans les compétences de l'Union européenne afin d'encourager les États membres à accorder aux familles un soutien significatif.

4.8 Il semble enfin utile de rappeler également deux orientations de travail spécifiques.

— La nécessité de mettre en place un *Family mainstreaming* (intégration du thème de la famille) plus précise dans les différentes politiques communautaires, afin de tenir compte systématiquement de l'impact sur les familles de chaque mesure individuelle mise en œuvre, et de la dimension familiale au sein des différents domaines d'action sociale et économique de l'Union. À ce propos, le CESE estime opportun que la Commission relance le Groupe interservices créé en 1989 mais tombé ensuite en désuétude, qui permettrait de coordonner davantage son action en la matière.

— La nécessité de consulter régulièrement les citoyens européens et notamment les associations familiales et les partenaires sociaux, afin de parvenir à une meilleure évaluation continue des mesures prises, une diffusion plus précise et efficace de l'information, en soutenant ce processus soit du point de vue financier qu'à travers la mise en place de procédures et d'instances adaptées. À ce sujet, le CESE pourrait être l'enceinte idéale pour donner une stabilité structurelle à cette mission.

⁽¹⁹⁾ Le 15 mai dernier, à l'occasion de la Journée internationale de la famille, la Confédération Européenne des Familles Nombreuses (ELFAC), et de très nombreuses autres organisations telles que la Confédération des Organisations Familiales dans l'Union Européenne (COFACE) ou d'autres encore, ont lancé un appel aux responsables des institutions ayant pour titre «Le besoin de réduire la TVA sur les objets essentiels à la croissance des enfants». D'autres documents et informations sont disponibles sur le site www.elfac.org.

⁽²⁰⁾ Actuellement, certains États membres appliquent déjà un taux réduit de TVA aux couches pour enfants mais l'on considère qu'une décision plus significative devrait être adoptée, qui couvre l'ensemble des divers produits destinés à la première enfance, des produits alimentaires aux vêtements, qui sont toujours soumis aux taux maximums.

5. Conclusions

5.1 Le thème de la solidarité entre les générations ne devra pas privilégier et par conséquent se limiter à la question démographique, même s'il faut tenir compte de l'importance du défi posé par cette dernière, mais il devra être considéré de plus en plus comme la question prioritaire des prochaines années, dont doivent se saisir les centres horizontaux de responsabilité (institutions, partenaires sociaux, organisations de la société civile, etc.) et verticaux (jeunes, personnes âgées, etc.) dans la mesure où ils sont déterminants pour le développement européen (économique, social et culturel), et pour renouveler le pacte social lui-même sur lequel se fondent nos démocraties.

En effet, les cultures de la solidarité qui ont jusqu'à présent marqué le développement européen ont permis avec le temps l'adoption de solutions tant originales que durables, qui se sont révélées décisives pour le développement humain, social et économique de l'Europe: des systèmes nationaux de protection sociale, au rapport entre les droits et les devoirs sociaux, du

développement des droits du citoyen, au croisement et à la continuité des responsabilités entre les générations au sein de la famille.

5.2 Comme le disait l'écrivain français Antoine de Saint-Exupéry, «pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible». Il faut donc agir afin que se renforce une confiance nouvelle dans l'avenir de tous les citoyens, notamment des familles et surtout des jeunes. Ainsi, ceux-ci ne seront plus contraints d'affronter un environnement social si défavorable, en termes de ressources, de services et de temps, qu'ils se verraient dans l'obligation de repousser trop loin la décision de concrétiser leurs projets familiaux et d'avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent. Au contraire, ils percevront plutôt la solidité d'une nouvelle alliance solidaire entre les générations et disposeront des moyens qui leur permettent d'y apporter leur contribution et de pouvoir ainsi se mesurer aux défis de notre temps.

Bruxelles, le 13 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été repoussé au cours des débats (article 54(3) du règlement intérieur):

Paragraphe 4.3

Modifier comme suit:

«Le CESE appuie la création d'un Observatoire des bonnes pratiques en matière de politiques familiales à l'intérieur de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, et préconise que cette démarche ait lieu dans le cadre d'une consultation étroite des acteurs de la société civile, notamment des associations familiales, à tous les stades du processus. Le CESE appelle la Commission, le Parlement européen et le Conseil à prendre les mesures qui s'imposent pour permettre la mise en place d'un observatoire de la famille dans le cadre de la Fondation de Dublin et à allouer les ressources financières nécessaires à cette fin».

Résultat du vote:

Voix pour: 63 Voix contre: 67 Abstentions: 22

Avis du Comité économique et social européen sur le «Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale»

COM(2007) 273 final

(2008/C 120/17)

Le 30 mai 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 le:

«Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale».

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 8 novembre 2007 (rapporteur: M. DERRUINE).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 13 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 88 voix pour, 0 voix contre et 0 abstentions.

1. Introduction

1.1 En vertu de l'article 159 du Traité, la Commission est tenue de publier à un rythme triennal un rapport faisant l'état de la cohésion en Europe sur les plans économique et social.

1.2 Le rapport étant publié dans l'année précédant l'actualisation des lignes directrices intégrées de la Stratégie de Lisbonne, le CESE espère que comme il l'a déjà demandé, ses réflexions seront prises en compte non seulement dans la prochaine génération de la politique régionale mais dès l'élaboration de ces nouvelles Lignes directrices intégrées (LDI) ⁽¹⁾.

1.3 Le nouveau Traité modificatif innove en insérant parmi les objectifs généraux de l'UE la cohésion territoriale (article 3) qui faisait défaut jusqu'à ce que la Convention sur l'Avenir de l'Europe la rajoute et la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2007 la confirme.

2. Remarques générales

2.1 La communication qui accompagne le rapport amorce un débat sur le futur de la politique structurelle en posant une série de questions. De l'avis du CESE, deux questions d'intérêt majeur auxquelles il convient d'apporter une réponse concrète ont été omises:

— Il semble vain de se pencher sur la politique de cohésion qui représente près du tiers du budget européen, si simultanément, on ne discute pas des moyens disponibles pour la mettre en œuvre. Le CESE tient à rappeler que le budget européen tel qu'approuvé dans l'accord sur les perspectives financières est insuffisant pour rencontrer les ambitions que l'on prête à l'Europe. Concernant plus spécifiquement la politique structurelle, le constat est le même: 0,36 % du PIB ne permet pas d'assurer la cohésion économique, sociale et territoriale en Europe ⁽²⁾.

— Le rôle des partenaires sociaux et de la société civile organisée: un bloc de questions aborde bien la gouvernance, cependant celle-ci se limite à la dimension politique stricto sensu. Pourtant, le rôle des partenaires sociaux et celui de la société civile organisée reste malencontreusement absent alors qu'ils sont indispensables pour assurer l'adéquation des projets aux besoins du terrain et un large soutien public à ceux-ci et qu'ils contribuent à la transparence dans l'utilisation des ressources.

2.2 Les chiffres présentés dans le rapport peuvent dérouter le lecteur attentif dans la mesure où il n'est pas toujours clair s'ils portent sur l'UE à 15, 25 ou 27. Aussi, lorsqu'il est question des évolutions, les dates de référence peuvent laisser perplexes. Ainsi, souvent le rapport traite de la cohésion de l'UE-27 en prenant comme date de référence 1996, époque où les États membres venaient de passer à 15. Il en ressort que les tendances esquissées ne portent pas que sur l'UE et intègrent des pays qui n'étaient pas ou si peu (vu l'orientation de leurs relations commerciales) affectés par les politiques sectorielles européennes (marché intérieur, concurrence, politique régionale). En d'autres termes, cela brouille les conclusions que l'on peut tirer quant à la contribution spécifique des politiques structurelles à la réalisation d'une plus grande cohésion alors que leur apport est incontestable ⁽³⁾.

2.3 Le critère des 75 % du PIB par tête pour définir si une région est en retard de développement ou non a été brouillé du fait qu'après l'élargissement, le PIB par tête a été diminué suite à l'adhésion de pays beaucoup moins riches que les précédents (effet statistique). C'est encore le cas avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. Dès lors, on ne peut comparer directement la situation en matière de cohésion avant 2004 avec la situation actuelle. Il faut relativiser les performances des douze régions qui se sont hissées au-dessus de ce seuil car rien ne garantit qu'elles ne soient pas imputables à l'effet statistique.

⁽¹⁾ Voir §1.4 de l'avis CESE «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne», JO C 93 du 27.4.2007, p. 6.

⁽²⁾ Sans préempter de l'avis d'initiative que le CESE consacre à ce sujet, nous reviendrons ultérieurement sur quelques propositions déjà formulées.

⁽³⁾ Avis CESE sur «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion dans l'Union européenne», JO C 93 du 27.4.2007, p. 6.

2.4 Le rapport annonce qu'au début de la prochaine période de programmation, 9 des 12 États membres ayant adhéré en 2004 et 2007 seront passés au-dessus du seuil des 75 % du PIB européen par tête. Par conséquent, ce critère de référence perdra de sa pertinence. Il conviendrait de réfléchir d'ores et déjà à cette question.

2.5 Si le rapport est très riche et dense en termes d'informations livrées, on regrette que celles-ci ne soient pas toujours croisées.

— Ainsi, par exemple, la lecture conjointe des §§ 2.1.3, 3.2, 2.2.4 (en particulier le graphique) et 2.2.6 de l'Annexe I, mettent en lumière la difficulté de combiner croissance économique et développement harmonieux (en l'occurrence, création d'emplois et aux bénéfices de toutes les régions). Il s'agit pourtant d'un réel défi, en particulier pour certains nouveaux États membres (Pologne, Hongrie, Roumanie, Bulgarie et République tchèque).

— S'il est vrai que l'Irlande, la Grèce et l'Espagne, anciens pays de la cohésion, ont résorbé en tout ou en partie leur retard, qu'en est-il de la durabilité de leur croissance? Comment être optimiste quant aux évolutions futures quand la productivité horaire est en décrochage depuis 10 ans par rapport à la moyenne européenne ou que la croissance est fondée en grande partie sur l'immobilier (Espagne)? Comment expliquer qu'en dépit de la forte croissance de l'Irlande qui l'a propulsée 2^e dans le classement du PIB réel par tête et lui a permis de renouer avec le plein emploi, près d'un homme et une femme sur cinq sont menacés de pauvreté?

— La dimension de la qualité de l'emploi qui avait été reconnue comme un objectif central de Lisbonne en 2000 frappe par son absence dans ce vaste rapport ⁽⁴⁾. Nous sommes d'avis que chaque État membre doit vérifier clairement si les emplois soutenus par ou créés grâce aux Fonds structurels sont des emplois qui ont permis une insertion de personnes sur le marché du travail, des conditions de vie décentes avec un salaire adéquat.

2.6 Le CESE attire également l'attention sur l'absence d'une référence à l'économie sociale où 10 % des entreprises européennes seraient actives et à son rôle dans la cohésion (en particulier l'aide apportée aux plus vulnérables sur le marché du travail). Ce secteur génère de l'emploi de qualité et contribue à un développement durable dans le sens où il fixe l'emploi au territoire, dynamise des zones rurales, crée du capital social et prévoit les processus de restructuration sectorielle et territoriale. À ce titre, il serait souhaitable de disposer de statistiques comparables en quantité et en qualité entre les États membres pour améliorer notre compréhension de ce secteur.

⁽⁴⁾ Il y fait mention mais les seules informations fournies réfèrent au niveau d'éducation/apprentissage alors que la COM(2003) 728 identifiait 10 dimensions de la qualité de l'emploi qu'elle analysait au moyen d'une batterie d'indicateurs.

2.7 Le CESE estime que plusieurs aspects de la cohésion économique, sociale et territoriale devraient être approfondis ou examinés: l'égalité des chances sur le marché du travail.

2.8 S'il fallait encore convaincre de l'utilité de la politique de cohésion dans l'UE, le rapport apporte de nouveaux éléments:

— les forces du marché privilégient les capitales et les flux de travailleurs et de sans-emploi convergent vers elles alors que l'eldorado qu'elles suggèrent est souvent trompeur. Cet élément ne doit pas être sous-estimé dans les débats cherchant à promouvoir la mobilité pour lutter contre le chômage;

— les capitales sont d'ailleurs souvent les uniques moteurs de la croissance. Il n'existe de pôles de développement secondaires, jouissant d'un rayonnement international et d'une durabilité économique que dans trois pays. Cela tend à expliquer pourquoi le taux moyen de croissance au niveau régional varie de 0 % à 8,6 % (1997-2004);

— si un pays dans son ensemble tiré par la capitale atteint le seuil critique des 75 %, beaucoup de régions mettront beaucoup plus de temps pour y parvenir.

Il était donc urgent que la cohésion territoriale qui semble de plus en plus s'affirmer comme fondement même de la cohésion économique et sociale soit pleinement reconnue comme objectif général de l'UE.

2.9 Le CESE salue l'éclairage nouveau donné à la cohésion en Europe en la confrontant à la situation chez ses concurrents mondiaux, en mettant en évidence le rôle des capitales et les implications en termes de durabilité du développement (développement déséquilibré et pressions environnementales notamment) et les répercussions régionales du changement climatique.

2.10 Le CESE souscrit à l'objectif de l'Union européenne de devenir le chef de file dans la lutte contre le changement climatique. Si, toutefois, les pays tiers ne suivent pas le mouvement, cela risque de porter atteinte à la compétitivité et à la politique de cohésion de l'Union. La distorsion de concurrence ainsi engendrée favoriserait les délocalisations d'entreprises vers des pays n'ayant pas de politique en matière de changement climatique.

2.11 Le CESE se réjouit du regain d'attention porté à la dimension territoriale de la cohésion qui en dépit de l'adoption du Schéma de développement de l'espace communautaire (1999) était restée marginale jusqu'ici: Stratégie du développement urbain, Agenda territorial, Charte de Leipzig listant une série de grands principes de développement urbain ainsi que les aires métropolitaines mises en avant par le CESE, clusters dans le cadre de la politique industrielle et d'innovation.

3.12 Le dernier chapitre qui présente le lien entre les politiques communautaires et la cohésion est le moins convaincant: il énumère le catalogue des actions menées dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne sans réellement mettre en évidence les impacts concrets et fiables sur la cohésion.

3. Recommandations

3.1 Sans anticiper son futur avis d'initiative en réponse à la consultation publique de la Commission sur le futur budget européen, le CESE rappelle quelques-unes de ses recommandations antérieures.

3.1.1 Les Fonds structurels sont à l'heure actuelle essentiellement limité à l'octroi de subventions. Dans un précédent avis ⁽⁵⁾, le CESE avait suggéré de repenser leur mode d'ingénierie afin de démultiplier leur effet grâce au concours du Fonds européen d'Investissement et de la BEI. Il proposait de convertir ces subventions en produits financiers de manière à créer un effet de levier: un euro provisionné pour garantir un prêt de capital à risque permettrait de financer cinq à dix euros d'investissement d'une PME par exemple. L'exemple de JEREMIE doit être élargi ⁽⁶⁾.

3.1.2 Des ressources pourraient également être libérées sans augmenter la contribution des États membres de manière à être affectées à des projets présentant une valeur ajoutée européenne (chaînon manquant des Réseaux transeuropéens (RTE), Fonds européen d'Ajustement à la mondialisation (FAM) notamment).

3.1.2.1 Le CESE a à maintes reprises critiqué le système de la TVA entrant dans le budget européen en raison des frais de perception, de gestion et de contrôle qui sont excessivement élevés ⁽⁷⁾. Ces frais doivent être réduits ce qui dégagerait des ressources pour des projets communs.

3.1.2.2 Il faudrait rompre avec la pratique consistant à ristourner aux États membres les crédits non exécutés du déjà maigre budget européen. Ces crédits ne représentent qu'un très faible pourcentage du budget annuel. Pourtant, sur la période 2000-2005, ils représentent un montant cumulé de près de 45 milliards qui auraient pu être mobilisés de façon productive ⁽⁸⁾.

3.1.2.3 Alors que tous les États membres font face à un vieillissement démographique qui implique une hausse des dépenses sociales mais que le Pacte de stabilité leur impose des contraintes budgétaires, les partenariats public-privé pourraient offrir une solution alternative pour autant que les administrations publiques (en particulier au niveau infranational) soient en mesure de négocier des accords équilibrés avec le secteur privé, ce qui suppose un renforcement des capacités administratives.

3.2 Les orientations stratégiques orchestrant la politique régionale sont alignées sur la Stratégie de Lisbonne. Le CESE propose que la politique régionale prenne en compte de manière plus équilibrée la Stratégie sur le développement durable qui s'attache surtout à la cohésion dans toutes ses facettes étant donné que la Stratégie de Lisbonne qui lui est complémentaire est centrée sur la compétitivité ⁽⁹⁾.

	LISBONNE	DEVELOPPEMENT DURABLE
Horizon	2010	Pas d'échéance; long terme
Espace	Union européenne	Dépasse le cadre européen grâce à sa dimension extérieure
Priorités ⁽¹⁾	Améliorer la croissance et l'emploi, assurer le dynamisme et le bon fonctionnement de la zone euro, faire de l'Europe un lieu plus attrayant pour les investisseurs et les travailleurs, mettre la connaissance et l'innovation au service de la croissance, attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale, améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail, investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences	Réagir au changement climatique, promouvoir une santé de qualité — santé publique, lutter contre l'exclusion sociale et réagir aux mutations démographiques, mieux gérer les ressources naturelles, rendre le transport plus durable, lutter contre la pauvreté dans le monde, promouvoir le développement

⁽¹⁾ COM(2005) 141 final «Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)»; COM(2005) 658 final «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'examen de la stratégie en faveur du développement durable: Une plate-forme d'action».

⁽⁵⁾ Avis CESE sur les «Orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013)», JO C 185 du 8.8.2006.

⁽⁶⁾ Avis CESE sur la «Communication de la Commission: Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi — Orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013)», JO C 185 du 8.8.2006, p. 52.

⁽⁷⁾ Avis CESE sur le «Système des ressources propres», JO C 267 du 27.10.2005, p. 57.

⁽⁸⁾ Avis CESE sur «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne», JO C 93 du 27.4.2007, p. 6.

⁽⁹⁾ À l'occasion de la relance de la Stratégie de Lisbonne en mars 2005, le Conseil européen a précisé que cette stratégie s'inscrivait dans le champ plus vaste du développement durable selon lequel il convient de répondre aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Le Conseil européen réitère son attachement au développement durable en tant que principe clé présidant à l'ensemble des politiques et actions de l'Union. Conclusion du Conseil européen de juin 2005.

3.2.1 Les cartes suivantes réalisées par ORATE (en anglais ESPON: European Spatial Planning Observation Network) illustrent la polarisation et la métropolisation croissante à l'horizon 2030 qui résulteront d'un approfondissement de la Stratégie de Lisbonne dans son orientation actuelle. Un scénario plutôt centré sur la cohésion permettrait d'étendre le hub économique et surtout de faire émerger d'autres pôles de développement (régions de la mer baltique, carré oriental délimité par Vienne, Berlin, Varsovie et Budapest, sud de la France et Catalogne).

3.2.2 À cet égard, le CESE rappelle ⁽¹⁰⁾ l'importance de développer et de mettre en œuvre un polycentrisme à deux niveaux dans le cadre d'un développement harmonieux afin d'éviter les effets néfastes de la polarisation ⁽¹¹⁾: le premier niveau facilitant l'émergence de pôles de développements répartis sur l'espace européen pour disséminer croissance et emploi hors de hub économique (le pentagone), le second niveau consolidant les liens et synergies entre les grands centres urbains et les zones (péri) rurales pour éviter notamment les «fractures territoriales» au sein même des NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques).

3.3 Étant donné la prépondérance croissante des capitales en termes de lieu de création de richesse, d'activités et d'emplois, et ce particulièrement dans certains des nouveaux États membres ⁽¹²⁾ et la forte corrélation entre le taux de croissance du PIB et l'inflation, les gouvernements et la société civile des pays en passe de rejoindre la zone euro devraient prêter une attention particulière à l'impact du passage à la monnaie unique sur leur cohésion interne. Celle-ci peut se trouver mise sous pression lorsque les différentes régions d'un même pays connaissent des dynamiques dissemblables. Dès lors et sans ignorer les avantages procurés par l'euro ⁽¹³⁾, outre le fait que la politique du taux d'intérêt unique pourrait ne pas répondre aux besoins spécifiques de leur économie nationale, cette politique sera différemment ressentie par les grands centres d'activités (dont la capitale) et les autres régions. De manière complémentaire, la coordination des politiques économiques des États membres devra être renforcée pour atténuer ce phénomène ⁽¹⁴⁾.

3.4 L'importance des Services d'intérêt général (SIG) est à nouveau soulignée dans le rapport. Dans la foulée du nouveau protocole sur les services d'intérêt général défini par la CIG de 2007, la CESE réitère sa demande que soient définies au niveau communautaires «les normes communes que l'on devra retrouver pour tous les services d'intérêt général (économiques et non économiques), y compris les services sociaux d'intérêt général, à

retenir dans une directive-cadre, adoptée en codécision, susceptible d'établir un encadrement communautaire adapté à leurs spécificités» ⁽¹⁵⁾.

3.5 Selon le CESE [dont la position a été reprise par le Parlement européen lors de récents rapports], «la cohésion ne peut se laisser appréhender par les indicateurs relatifs au PIB. Il souhaite que soit élaboré un indicateur de cohésion plus représentatif [qui inclurait] à côté du PIB, des variables comme les taux d'emploi et de chômage, l'étendue de la protection sociale, le degré d'accès aux services d'intérêt général, etc.» ⁽¹⁶⁾. Ces indicateurs devraient aussi être complétés d'indicateurs relatifs à l'inégalité de revenus (coefficient de Gini ou rapport interquintile) et aux émissions de CO₂ (par habitant ou évolution depuis 1990). De manière générale, il est impératif de consolider l'outillage statistique européen, en particulier au niveau des NUTS et de renforcer les liens entre Eurostat et les instituts de statistiques nationaux afin de disposer au plus vite des données les plus complètes et précises ⁽¹⁷⁾.

3.6 Le CESE propose que l'on examine s'il ne serait pas plus pertinent lors de la prochaine phase d'attribution des Fonds structurels d'utiliser l'indicateur économique du Revenu National Brut (RNB) plutôt que du PIB, comme le fait déjà le Fonds de cohésion. Cela permettrait de prendre en compte les navetteurs dont les répercussions économiques contribuent à creuser des écarts ainsi que le souligne un encadré du rapport alors que la mobilité à tous niveaux est encouragée ou encore les flux d'investissement direct à l'étranger (IDE) dont une partie des recettes revient vers les pays d'origine. Ainsi, le RNB prend en compte ces flux entrants et sortants contrairement au PIB. Cette différence peut s'avérer de taille pour certains pays (Luxembourg, Irlande, République tchèque, Estonie, Chypre, Hongrie et dans une moindre mesure Pologne et Roumanie) ce qui peut donner lieu à une allocation sous-optimale des Fonds structurels. Il faut aussi noter que ces données ne sont pas disponibles au niveau des NUTS, ce à quoi il faudrait remédier dans la mesure du possible.

4. Réponses à quelques-unes des questions de la consultation

4.1 *Comment les régions pourraient-elles réagir aux pressions exercées par des concurrents dynamiques dans des secteurs faiblement ou moyennement techniques?*

4.1.1 En ce qui concerne la montée en gamme des entreprises européennes, il s'avère que la logique du 7^e Programme cadre de recherche et développement (PCRD) et du Programme Interuniversitaire de Coopération (PIC) qui visent tous deux à stimuler les PME et les régions de la connaissance reste trop top-down. Il convient de promouvoir l'insertion dans des réseaux de centres d'excellence scientifique et technologique, les parcs industriels, les passerelles structurées entre le monde académique, industrie et gouvernement». Ceci dit, il faut prendre garde au fait que «l'impératif de l'innovation risque de déboucher sur une nouvelle fragmentation si on ne crée pas de nouvelles

⁽¹⁰⁾ Voir les avis CESE sur «Les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe», JO C 168 du 20.7.2007, p. 10; «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne», JO C 93 du 27.4.2007, p. 6 et «L'Agenda territorial», JO C 168 du 20.7.2007, p. 16.

⁽¹¹⁾ Voir à ce sujet l'étude élaborée pour la commission REGI du Parlement européen, «Les disparités régionales et la cohésion: quelles stratégies pour l'avenir?», mai 2007.

⁽¹²⁾ Un prochain avis examinera cette question à l'occasion des 10 ans de l'UEM en 2008.

⁽¹³⁾ Un prochain avis examinera cette question à l'occasion des 10 ans de l'UEM en 2008.

⁽¹⁴⁾ À l'occasion de la relance de la Stratégie de Lisbonne en mars 2005, le Conseil européen a précisé que cette stratégie s'inscrivait dans le champ plus vaste du développement durable selon lequel il convient de répondre aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Le Conseil européen réitère son attachement au développement durable en tant que principe clé présidant à l'ensemble des politiques et actions de l'Union. Conclusion du Conseil européen de juin 2005.

⁽¹⁵⁾ Voir l'avis CESE «Communication de la Commission — Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne — Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne», JO C 161 du 13.7.2007, p. 80.

⁽¹⁶⁾ Avis CESE sur «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne», JO C 93 du 27.4.2007, p. 6, §1.3.

⁽¹⁷⁾ À l'occasion de la relance de la Stratégie de Lisbonne en mars 2005, le Conseil européen a précisé que cette stratégie s'inscrivait dans le champ plus vaste du développement durable selon lequel il convient de répondre aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Le Conseil européen réitère son attachement au développement durable en tant que principe clé présidant à l'ensemble des politiques et actions de l'Union. Conclusion du Conseil européen de juin 2005.

compétences pour orienter les citoyens vers le changement»⁽¹⁸⁾. Cela implique de se pencher plus sérieusement sur la dimension qualitative de l'emploi car «outre l'augmentation des investissements de R&D, ainsi que des investissements en général et dans la formation initiale et continue, en vue de répondre aux besoins de la société de la connaissance et de l'information, l'amélioration de la qualité de la vie professionnelle est une clé de l'augmentation de la hausse de la productivité comme de la capacité d'innovation des entreprises. Ceci est attesté par des études scientifiques sur le lien existant entre qualité du travail et productivité, et sur la signification de la notion de "bon travail", du point de vue du travailleur concerné, en termes de motivation à fournir un travail et une performance»⁽¹⁹⁾.

4.1.2 En ce qui concerne la politique industrielle, «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»⁽²⁰⁾.

4.1.3 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»⁽²¹⁾.

4.1.4 Le Comité appuie la demande formulée par le Parlement européen quant à une évaluation des délocalisations et leur suivi au niveau territorial (emplois détruits/créés, type d'emploi, impact sur la cohésion économique, sociale et territoriale) et de faire des propositions concrètes sous forme de rapports périodiques⁽²²⁾.

4.1.5 Une partie des crédits non exécutés pourrait gonfler l'enveloppe du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FAM), ce nouvel instrument qui apporte temporairement et rapidement un soutien aux travailleurs licenciés «victimes de la mondialisation». Parallèlement, il conviendrait de revoir les critères d'éligibilité en abaissant le nombre de travailleurs licenciés requis pour que ce fonds intervienne étant donné que les PME représentent 99,8 % des entreprises (les micro-entreprises 91,5 %) et 67,1 % de l'emploi total.

4.1.6 Ainsi que le prévoient les dispositions générales sur les Fonds structurels, le délai de 7 ans pendant lequel une entreprise qui a reçu des aides doit s'engager à maintenir la localisation de son investissement doit être maintenu.

4.1.7 Quant à l'initiative JEREMIE elle serait, d'après une première évaluation, trop concentrée sur les secteurs de pointe et profiterait insuffisamment aux PME qui n'y sont pas actives.

⁽¹⁸⁾ Avis CESE sur «La gouvernance territoriale des mutations industrielles: le rôle des partenaires sociaux et la contribution du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation», JO C 318 du 23.12.2006, p. 12.

⁽¹⁹⁾ Avis CESE sur la «Qualité de la vie professionnelle, productivité et emploi face à la mondialisation et aux défis démographiques», JO C 318 du 23.12.2006, p. 157.

⁽²⁰⁾ Avis d'initiative CESE sur «Le dialogue social et l'implication des travailleurs, clé pour anticiper et gérer les mutations industrielles», JO C 24 du 31.1.2006, p. 90.

⁽²¹⁾ Avis CESE sur la «Communication de la Commission: Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi — Orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013)», JO C 185 du 8.8.2006, p. 52.

⁽²²⁾ Rapport sur les délocalisations dans le contexte du développement régional (rapporteur: Hutchinson, le 30 janvier 2006).

4.1.8 Toutes les régions européennes ne seront pas en mesure d'être à la pointe de l'économie de la connaissance en raison d'un manque d'infrastructure ou de capital humain, voire de leur taille qui ne permet pas les économies d'échelle. Elles devront se positionner par rapport aux aires métropolitaines proches en développant l'économie résidentielle ou en se spécialisant dans des domaines où les effets d'agglomération sont moins importants ou où la masse critique requise est moins élevée. Le CESE refuse que les zones rurales soient assimilées à des zones agricoles, sans autres perspectives.

4.1.9 Une des alternatives se trouve dans le secteur touristique et ses dérivés. Cela implique que de «nouvelles professions rurales [sont] susceptibles de voir le jour: commerce spécialisé dans les produits locaux; artisanat alimentaire et traditionnel; services liés au sport et aux loisirs écologiques; centres audiovisuels et virtuels; promotion culturelle; garderies, campings et refuges; médecine naturelles; esthétique corporelle; construction traditionnelle et réhabilitation de bureaux; cybercafés; promotion immobilière locale; assistance aux nouvelles activités; production de biens et services de consommation courante; service spécialisé aux personnes âgées»⁽²³⁾. Il convient d'accorder un maximum d'attention et de soutien à l'écotourisme, qui se base sur une gestion biologique. L'écotourisme a pour mission d'éduquer les citoyens au développement durable et respectueux de l'environnement, qui ne perturbe pas l'équilibre naturel. Le Fonds social européen et le FEADER ont une contribution à apporter.

4.1.10 Le tourisme culturel peut offrir des opportunités intéressantes pour un grand nombre de régions. À cet égard, «l'Union européenne pourrait promouvoir les meilleures pratiques concernant la gestion des services touristiques culturels en prévoyant des systèmes compétitifs et de primes dans ses programmes, à commencer par le programme "Capitales européennes de la culture" et le futur programme "Destinations européennes d'excellence". L'UE pourrait en outre faire bénéficier de ses conseils les villes et territoires qui décident de poser leur candidature à ces deux programmes et leur octroyer une aide financière plus importante que l'aide actuelle, voire une voie préférentielle concernant l'utilisation des Fonds structurels»⁽²⁴⁾.

4.2 Est-ce que les changements climatiques posent un défi à la politique de cohésion?

4.2.1 Le CESE partage l'avis de l'ORATE⁽²⁵⁾ pour lequel les conséquences du changement climatique varieront selon les régions et nécessiteront des réponses différenciées. Dans le hub économique, l'objectif sera de maintenir la productivité économique en réduisant les économies d'agglomérations négatives (pollution atmosphérique et émissions de CO₂) en recourant à des systèmes de transport collectif innovants et efficaces et une meilleure gestion de l'espace foncier. Dans les régions sud-européennes, mais aussi dans les montagnes, le principal défi sera de

⁽²³⁾ Avis CESE sur «La contribution du tourisme au redressement économique et social des zones en déclin», JO C 24 du 31.1.2006, p. 1.

⁽²⁴⁾ Avis CESE sur le «Tourisme et culture: deux facteurs de croissance», JO C 110 du 9.5.2006, p. 1.

⁽²⁵⁾ ORATE (ESPON en anglais): «Scenarios on the territorial future of Europe», mai 2007.

limiter l'utilisation chaotique de l'espace foncier et la construction. Les aires plus reculées nécessiteront des solutions innovantes pour améliorer leur accessibilité en prenant des mesures ne produisant pas d'effet négatif dans le long terme.

4.2.2 Le CESE suggère de renforcer budgétairement et compléter le Fonds de solidarité qui apporte actuellement une aide urgente en cas d'occurrence d'une catastrophe naturelle. Afin de mieux rendre visible la préoccupation de l'UE envers le changement climatique qui nécessite des mesures à plus long terme, le CESE propose que désormais le Fonds de solidarité cofinance également des projets visant à la gestion préventive des risques.

4.2.3 Il convient de s'appuyer sur des critères d'éligibilité à la fois clairs et transparents pour le financement des projets au titre des différents programmes et postes budgétaires. Ces critères devraient notamment concerner le développement durable et prendre en compte les conséquences du projet sur l'environnement, la santé, l'emploi et la compétitivité européenne ⁽²⁶⁾.

4.3 *Comment la politique de cohésion pourrait-elle promouvoir davantage un développement harmonieux, équilibré et soutenable en tenant compte de la diversité des territoires à l'intérieur de l'UE, comme les régions, les îles et les zones rurales et côtières, mais aussi les villes les plus défavorisées, les régions industrielles en déclin, d'autres régions aux spécificités géographiques particulières?*

4.4 Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises pour une mise en œuvre du polycentrisme sur le territoire européen. Le 4^e rapport met en exergue la prépondérance du hub économique («pentagone») et l'importance croissante des capitales mais aussi les coûts sociaux et environnementaux qui y sont relatifs. Le développement de pôles de développement secondaires, d'aires métropolitaines avec une consolidation des synergies et des complémentarités entre les centres urbains et les régions plus reculées. Un rapport pourrait régulièrement faire le point sur la situation socio-économique des aires métropolitaines, ce qui nécessiterait le développement d'un outil statistique de suivi ⁽²⁷⁾. Le CESE estime par ailleurs qu'à cette fin, des pactes territoriaux pour le développement dans le cadre de la mondialisation pourraient s'avérer utiles, surtout dans la mesure où ceux-ci s'inscriraient dans une démarche prospective pour contribuer à un développement culturel de la société et impliquer tout le monde ⁽²⁸⁾.

4.4.1 Le CESE considère qu'il convient d'appliquer surtout dans le contexte de l'environnement urbain, le modèle du «territoire socialement responsable», c'est-à-dire un territoire qui

⁽²⁶⁾ Avis CESE sur «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne», JO C 93 du 27.4.2007, p. 6.

⁽²⁷⁾ Les deux avis CESE sur «Les Aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe» JO C 302 du 7.12.2004, p. 101 et JO C 168 du 20.7.2007, p. 10.

⁽²⁸⁾ Avis du CESE sur «La gouvernance territoriale des mutations industrielles: le rôle des partenaires sociaux et la contribution du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation», JO C 318 du 23.12.2006, p. 12.

comme l'énonce l'accord de Bristol ⁽²⁹⁾ (décembre 2005) axe son développement sur les principes de durabilité en intégrant dans ses dynamiques les dimensions économique, sociale et environnementale, ainsi que l'impact socio-économique du vieillissement de la population. À cet égard, l'association des acteurs de la société civile à la définition commune des orientations à suivre encouragée par le 6^e Programme Cadre de Recherche et Développement (PCRD) doit impérativement être maintenue et soutenue. Le 7^e PCRD prévoit des activités spécifiques dans le secteur du développement humain et du vieillissement ⁽³⁰⁾.

4.4.2 Comme les zones porteuses d'emploi et d'activités peuvent déborder du cadre national, il conviendrait de doter de davantage de moyens Interreg pour promouvoir les coopérations transfrontalières ⁽³¹⁾.

4.4.3 En ce qui concerne les régions ultrapériphériques, «le CESE accueille favorablement l'intention de la Commission d'établir, dans le cadre de la convergence, un mécanisme spécifique visant à compenser toutes les faiblesses des régions ultrapériphériques, ainsi que de celles touchées par des faiblesses structurelles permanentes» ⁽³²⁾. Constatant que 50 % des fonds destinés à la R&D sont concentrés dans quelques régions, le CESE plaide pour «un renforcement des mesures d'incitation au transfert de technologie entre les régions». Le CESE considère qu'une politique européenne des régions à handicaps permanents doit reposer sur trois grands principes» que sont 1) la permanence (la notion de référence de «rattrapage» n'étant pas pertinente pour ces régions), 2) la discrimination positive afin d'instaurer une réelle parité avec les autres régions et 3) la proportionnalité pour tenir compte de la diversité des caractéristiques géographiques, démographiques, environnementales des régions ainsi que des contraintes auxquelles elles doivent faire face. Pour surmonter l'inégalité, des mesures interventionnistes à caractère social peuvent être imaginées telles que: «des aides directes à certains commerces ou prestataires de services, des tarifs préférentiels pour les résidents sur les transports maritimes ou aériens, l'existence de services publics de qualité» etc. ⁽³³⁾.

4.4.3.1 La Commission a raison de dire que les contraintes en termes d'accessibilité subies par les îles peuvent se traduire par un allongement du temps de trajet en voiture ou en train en raison de la traversée de la mer. L'accessibilité est un «problème particulier» à traiter et la Commission a également raison de souligner le problème de la taille réduite de leur population. En fait, la plupart des îles ne peuvent compter sur leur marché domestique. Toutefois, d'autres problèmes sont également déterminants pour leurs «perspectives de développement à long terme», par exemple, la limitation des ressources, les risques naturels et un environnement fragile.

⁽²⁹⁾ www.odpm.gov.uk.

⁽³⁰⁾ Avis CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain», JO C 318 du 23.12.2006, p. 86.

⁽³¹⁾ Avis CESE sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)», JO C 255 du 14.10.2005, p. 76, § 3.4.

⁽³²⁾ Avis CESE sur le «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale — Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité et coopération», JO C 302 du 7.12.2004, p. 60.

⁽³³⁾ Avis CESE sur le thème «Comment garantir une meilleure intégration des régions souffrant de handicaps naturels et structurels permanents», JO C 221 du 8.9.2005, p. 141.

4.4.3.2 L'article 16 du traité instituant la Communauté européenne, prévoit que les «... États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions».

4.4.3.3 Entre autres instruments, l'on peut citer un modèle unifié de service universel (SU) pour les secteurs des services publics, dont l'application dans ces domaines est prévue par les documents de politique et les textes réglementaires de l'Union européenne. Cet outil est mis en vedette dans le livre vert sur les services d'intérêt général ⁽³⁴⁾.

4.4.4 Le CESE rappelle l'importance de sanctionner les entreprises qui bénéficient de subventions européennes mais délocalisent endéans les 7 années. Les deniers publics ne peuvent être gaspillés en donnant une prime à la destruction d'emplois.

4.5 Quelles incidences les défis identifiés par ce rapport ont-ils sur les éléments clés de la cohésion sociale tels que l'inclusion, l'intégration, les opportunités pour tous? De nouveaux efforts sont-ils nécessaires pour anticiper et contrer ces effets?

Étant donné les grandes différences dans les taux de natalité et de mortalité, et des flux migratoires au niveau régional, quel serait le rôle de la politique de cohésion pour répondre au changement démographique?

4.5.1 L'égalité entre hommes et femmes figure expressément dans les règlements des Fonds structurels en tant que dimension transversale. Cependant, il apparaît que l'attention à ce principe a été presque exclusivement portée aux questions liées au marché du travail. Les États membres doivent être encouragés à adopter une approche intégrée (éventuellement par le biais des lignes directrices intégrées de Lisbonne assorties le cas échéant, de recommandations individuelles). Afin de permettre l'évaluation des programmes opérationnels, il est indispensable de disposer de données ventilées par sexe.

4.5.2 Pour permettre aux couples d'avoir le nombre d'enfants souhaité, les États membres devraient déployer des mesures de natures diverses telles que «des prestations financières directes, des adaptations fiscales et des offres d'équipements publics ou privés (différentes formes de crèches, y compris les crèches d'entreprise ou interentreprises, par exemple), d'écoles à horaire continu et de services solvabilisés; il importe à cet égard de garantir non seulement la quantité, mais la qualité des équipements» ⁽³⁵⁾. D'ailleurs, le CESE rappelle que suite au Conseil européen de Barcelone (juin 2002), les États membres ont convenu de «mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans». Il convient également de fixer «un plancher de budgets publics consacrés aux enfants et aux familles, donc aux investissements pour l'avenir, pour éviter qu'ils ne soient éventuellement laminés par les coûts collectifs de la

gérontocroissance, qui risquent d'être considérés prioritaires par des corps électoraux vieillissants» ⁽³⁶⁾. À cet égard, il serait intéressant de réfléchir à la création d'un Fonds démographique. L'objet serait de soutenir les efforts nationaux visant à promouvoir la natalité et la participation des femmes au marché du travail en permettant un plus grand financement d'origine européenne des structures d'accueil des enfants et des personnes âgées ainsi que des investissements de rénovation/modernisation des écoles, en particulier dans les zones rurales.

4.5.3 Parallèlement au soutien de la démographie, «il faut préserver et améliorer la santé et la sécurité des enfants, procurer à tous une éducation de haute qualité, proposer des systèmes d'aide et de support aux parents pour faire face à leurs besoins et à leurs difficultés. Une attention toute particulière devrait être apportée aux familles et aux enfants qui vivent dans une situation de grande pauvreté, à ceux qui ont besoin d'être particulièrement épaulés, et à ceux qui sont issus de l'immigration. Le CESE, tout en constatant le vieillissement de la population européenne, et en estimant que le renouvellement des générations est indispensable à la survie du continent, rappelle que la résorption du chômage massif, l'accès à l'emploi durable de la tranche d'âge des 25-35 ans et la sécurisation réelle des parcours professionnels en général, devraient faciliter le financement du temps de la retraite, actif ou non» ⁽³⁷⁾. Le Fonds social européen doit apporter une contribution de taille à cette entreprise.

4.5.4 Le CESE est aussi d'avis qu'«une série d'objectifs communs sur l'accès au logement et des standards minimum sur la qualité des logements définissant la notion de logement décent [devraient être fixés au niveau européen]» ⁽³⁸⁾.

4.5.5 «Les institutions financières européennes [devraient pouvoir] allouer, à des taux très faibles, des crédits à des programmes immobiliers intégrés en faveur des jeunes, des familles avec enfants, des migrants, des gens âgés ou des personnes handicapées, des groupes sociaux à risque, etc., en favorisant la mobilité professionnelle, la mixité sociale et un coût supportable pour les occupants. (...) Le CESE note que l'utilisation de "JESSICA" fournira les éléments pour la création d'un fond de garantie pour les projets de logement social de plus grande ampleur et demande à ce que l'évaluation à mi-parcours des fonds structurels analyse cette question» ⁽³⁹⁾.

4.6 Quelles sont les futures qualifications clés essentielles à nos citoyens pour faire face aux nouveaux enjeux?

4.6.1 Les pactes territoriaux pour le développement évoqué dans la réponse 2.1 offrent une approche intéressante pour répondre à cette question dans la mesure où la diversité des situations et des défis concrets impose la mobilisation d'instruments et de compétences différentes (cf. 1.1). Les partenaires sociaux qui depuis 2002 présentent au Conseil européen de printemps un rapport sur leur implication dans l'apprentissage tout au long de la vie doivent être activement impliqués.

⁽³⁶⁾ Ibidem.

⁽³⁷⁾ Ibidem.

⁽³⁸⁾ Avis CESE sur «Le logement et la politique régionale», JO C 161 du 13.7.2007, p. 17.

⁽³⁹⁾ Ibidem.

⁽³⁴⁾ COM(2003) 270 final.

⁽³⁵⁾ Avis CESE sur la «La famille et l'évolution démographique», JO C 161 du 13.7.2007, p. 66.

4.6.2 Le CESE voudrait rappeler que «dans les zones rurales et les petites villes de la Communauté en particulier, l'application des technologies de l'information et de la communication à l'apprentissage tout au long de la vie est conditionnée au premier rang par le soutien de l'UE et des gouvernements des États membres à l'établissement de connexions haut débit à Internet ⁽⁴⁰⁾, qui permettent d'accéder aux systèmes d'apprentissage par la voie électronique. (...) Dans ce contexte, le CESE s'adresse à la Commission européenne afin que la question de l'accès à la connexion haut débit soit reconnue comme un élément d'une stratégie plus large, qui conduise à conférer un statut de service d'utilité publique aux possibilités d'accéder aux services électroniques. (...) Il faut particulièrement insister sur le danger qu'un fossé ne se creuse entre les générations» ⁽⁴¹⁾.

4.7 *Étant donné la nécessité d'une gestion efficace des programmes de la politique de cohésion, quelle serait la répartition optimale des responsabilités entre les niveaux communautaire, national et régional dans un système de gouvernance à plusieurs niveaux?*

4.7.1 Le CESE tient à redire fermement son opposition à toute tentative de renationalisation de la politique de cohésion qui fournit incontestablement de la valeur ajoutée européenne en termes de solidarité, de croissance et d'emplois et dont les concrétisations sont visibles pour les citoyens européens.

4.7.2 Le CESE rappelle que selon le Traité (art. 2, 158 et 159), toutes les politiques — communautaires, nationales, transversales et sectorielles — doivent concourir à l'objectif de cohésion. Par conséquent, il importe de prendre en compte la cohésion en particulier dans sa dimension territoriale dans les lignes directrices intégrées et les analyses d'impact ⁽⁴²⁾.

4.7.3 Le CESE salue l'insertion par la CIG de la cohésion territoriale dans les objectifs de l'UE et le projet de la Commission de doter la DG REGIO d'une nouvelle unité «Cohésion territoriale». Celle-ci devrait veiller à ce que les politiques sectorielles convergent bien vers l'objectif de cohésion. En particulier, dans la mesure où les projets éligibles aux aides européennes exigent un cofinancement des autorités nationales, il convient de mener une réflexion sur les balises budgétaires définies par le Pacte de stabilité et de croissance et leurs conséquences sur le financement des réseaux transeuropéens, et plus précisément sur les tronçons manquants.

Un certain nombre d'orientations générales doivent être rappelées. Certaines figuraient déjà dans les Traités, d'autres ont été introduites à la suite de la Conférence intergouvernementale de 2007. Elles disposent que: «Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union:

- prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine (nouvel article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'UE);
- cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (nouvel article 10 du Traité sur le fonctionnement de l'UE);
- intègre les exigences de protection de l'environnement, en particulier afin de promouvoir le développement durable (article 6 du Traité instituant la Communauté européenne et maintenu dans le nouveau Traité).

Les dispositions de la Charte des Droits fondamentaux reconnue dans le Traité sur l'UE (article 6) doivent également être prises en considération dans la définition des politiques structurelles et leur mise en œuvre».

4.7.4 Le CESE déplore vivement que la présente consultation n'aborde pas le rôle des partenaires sociaux et de la société civile organisée dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des Fonds structurels. Leur implication est indispensable pour ajuster les projets cofinancés aux réalités du terrain et à leurs besoins dans la mesure où ceux-ci s'inscrivent dans les orientations stratégiques. «Le CESE souhaite qu'à l'avenir, soient élaborés des indicateurs concernant le processus de consultation sur les documents de stratégie et de programmation qui sont élaborés au sein des États membres. (...) Les États membres devraient expliquer comment ils organisent le retour d'information sur la manière dont le principe de partenariat est mis en œuvre pour les comités de suivi. Le CESE a la conviction que les États membres, ainsi que les pouvoirs régionaux, devraient exploiter dans une plus large mesure le potentiel que recèlent les organisations de la société civile et les associer à l'élaboration des plans de promotion et soutenir les initiatives qui émanent de la base, en affectant à cette fin des moyens financiers adéquats, disponibles pour les actions de promotion et d'information concernant les Fonds structurels. Il serait également opportun de promouvoir, dans le cas de programmes transfrontaliers ou interrégionaux, des consultations conjointes et des partenariats socioprofessionnels également transfrontaliers ou interrégionaux» ⁽⁴³⁾.

4.7.5 Dans la foulée des Open Days et de l'initiative Regions for Economic Change, le CESE soutient fermement:

- la création d'une Agence européenne du tourisme qui exercerait la fonction d'observatoire dans le but de fournir à la Communauté, aux États membres et aux régions des informations et données fiables et comparables sur le tourisme ⁽⁴⁴⁾;

⁽⁴⁰⁾ Accès à Internet haut débit (à large bande): canal de communication à haut débit permettant un accès souple et rapide aux sources d'information et aux projets d'apprentissage par la voie électronique (source: <http://www.elearningeuropa.info/>).

⁽⁴¹⁾ Avis CESE sur «L'apprentissage tout au long de la vie appuyé sur les technologies informatiques: contribution à la compétitivité européenne, aux mutations industrielles et au développement du capital social», JO C 318 du 23.12.2006, p. 20.

⁽⁴²⁾ Avis CESE sur «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne», JO C 93 du 27.4.2007, p. 6.

⁽⁴³⁾ Voir le deux avis CESE sur la «Communication de la Commission: Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi — Orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013)», JO C 185 du 8.8.2006, p. 52 et «L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne», JO C 93 du 27.4.2007, p. 6.

⁽⁴⁴⁾ Avis CESE sur le «Tourisme et culture: deux facteurs de croissance», JO C 110 du 9.5.2006, p. 1.

- la création de «prix européens de la ville verte» destinés à encourager l'optimisation des efforts et des comportements des collectivités locales et des acteurs publics et privés qui les composent ⁽⁴⁵⁾;
- la mise en place d'un dispositif d'assistance technique pour les projets logements en coopération avec les représentants et réseaux d'autorités locales et régionales et avec le soutien de la Commission européenne et des États membres (capitalisation des projets et des méthodes pour intégrer au mieux les projets logements dans les programmes de régénération urbaine) ⁽⁴⁶⁾.

L'accent devrait en particulier être mis sur la diffusion des expériences et des meilleures pratiques.

4.8 Quelles sont les nouvelles possibilités de coopération entre les régions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE?

4.8.1 Le CESE estime qu'un forum de rencontre entre les aires métropolitaines et la Commission pourrait promouvoir le polycentrisme et améliorer la connaissance de ces zones. Un groupe de travail pourrait être institué afin de les identifier et de diffuser les bonnes pratiques ⁽⁴⁷⁾.

4.8.2 Les entités juridiques créées dans le cadre du GECT comme dans celui des autres Fonds structurels doivent être

responsables de la coordination des diverses sources de financement qui ouvrent la possibilité d'élaborer et mettre en œuvre un projet réalisé au titre de ces fonds pour soutenir une politique industrielle dans la région concernée, ces moyens étant accessibles aux représentants des diverses parties intéressées au niveau régional. L'instauration de telles entités juridiques contribuera à renforcer la volonté de coopération transfrontalière, donnerait aux régions intéressées le sentiment d'être davantage les acteurs de leur propre destin et les inciterait plus fortement à harmoniser leurs législations ⁽⁴⁸⁾.

4.8.3 Dans ce cadre, il convient de promouvoir des consultations conjointes et des partenariats socioprofessionnels également transfrontaliers ou interrégionaux et d'encourager à ces niveaux les initiatives de dialogue social, notamment en concrétisant le cadre transnational optionnel pour la négociation collective tel qu'annoncé dans l'agenda social 2005-2010 ⁽⁴⁹⁾.

4.8.4 Un autre secteur dans lequel les régions pourraient coopérer pour favoriser la cohésion est celui de l'énergie, étant donné son influence sur les coûts de production, sur les familles et sur le développement économique. Cette collaboration pourrait se faire sous la forme d'échange d'énergie entre les régions disposant d'une quantité plus importante d'énergie à des prix plus bas et les régions plus pauvres. Cette démarche est aujourd'hui possible grâce à un système réglementé de réseaux, mais avec davantage de liberté et l'ouverture de la «bourse» électrique.

Bruxelles, le 13 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Avis CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain», JO C 318 du 23.12.2006, p. 86.

⁽⁴⁶⁾ Avis CESE sur «Le logement et la politique régionale», JO C 161 du 13.7.2007, p. 17.

⁽⁴⁷⁾ Le deux avis CESE sur «Les Aires métropolitaines: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe», JO C 302 du 7.12.2004, p. 101 et JO C 168 du 20.7.2007, p. 10.

⁽⁴⁸⁾ Avis CESE sur «La gestion des mutations industrielles dans les zones transfrontalières à la suite de l'élargissement de l'Union européenne», JO C 185 du 8.8.2006, p. 24.

⁽⁴⁹⁾ Avis CESE sur la «Communication de la Commission: Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi — Orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013)», JO C 185 du 8.8.2006, p. 52.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Migration et développement: opportunités et défis»

(2008/C 120/18)

Lors de sa session plénière du 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 la:

«Migration et développement: opportunités et défis».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 octobre 2007 (rapporteur: M. SHARMA).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour et 5 abstentions.

1. Résumé

1.1 Le présent avis d'initiative contient des suggestions d'ordre politique sur les domaines éminemment interdépendants que sont la migration et le développement.

1.2 Si l'on met l'accent sur des exemples concrets, des recommandations et des accords de coopération potentiellement et mutuellement avantageux, la migration peut être considérée comme un «outil de développement». En présentant des mesures spécifiques, le Comité souhaite déplacer le débat du niveau politique au niveau de la programmation.

1.3 C'est en facilitant les transferts de fonds (3.4-3.8) afin d'accroître les niveaux de revenu des bénéficiaires et, éventuellement, en régulant les flux migratoires de telle sorte qu'ils avantagent les pays les moins avancés ou certaines catégories à bas revenu de la population des pays en développement (4.2) que l'on saura tirer le meilleur parti de la mise en œuvre des politiques de migration et de développement. Grâce au concept de codéveloppement, il est possible d'utiliser les transferts de fonds privés dans le cadre de projets d'infrastructure qui profitent à l'ensemble de la population (5.1-5.2). D'autres formes de codéveloppement requièrent la coopération des organisations de la diaspora pour mobiliser les ressources humaines et/ou financières nécessaires pour réaliser des investissements directs étrangers, des transferts de connaissances et de technologie ainsi que des transferts sociaux et culturels (5.3-5.8). Les politiques de migration et de développement peuvent également atténuer les effets négatifs de la fuite des cerveaux en créant des *brain-trusts* et en favorisant des schémas de migration circulaire et virtuelle (6.2-6.4). Enfin, le Comité estime que les politiques de migration et de développement ne peuvent réussir que si elles sont intégrées dans les autres domaines d'action concernés, et pour autant que la cohérence entre les différentes initiatives soit assurée (7.1-7.3).

1.4 Le présent avis complète l'avis du CESE intitulé «Politique communautaire d'immigration et de coopération avec les pays d'origine pour promouvoir le développement» (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS) ⁽¹⁾. Il était par ailleurs la communication de la Commission relative aux migrations circulaires et aux

partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers ⁽²⁾.

2. Migration et mondialisation

2.1 Le processus de mondialisation a conduit à la libre circulation du capital, des biens et des services. La circulation des personnes reste en revanche le domaine le plus limité de la mondialisation. Afin de permettre aux économies moins développées de profiter davantage de la croissance économique générée par la mondialisation, il conviendrait d'accorder une attention accrue à l'amélioration de la libre circulation des personnes. Le présent avis suit la logique selon laquelle la migration représente pour les pays en développement une chance de participer de manière plus équitable à l'économie mondialisée actuelle. La migration peut effectivement réduire les inégalités mais elle ne doit pas pour autant être considérée comme un substitut aux aides traditionnelles au développement.

2.2 Deux réflexions motivent la création d'un concept qui comprend la migration comme un lien entre la mondialisation et le développement. Les tendances démographiques indiquent d'abord que dans l'UE, la pénurie de main-d'œuvre existante va se creuser dans un futur proche, en particulier dans les secteurs de services à haute intensité de travail. Deuxièmement, la Banque mondiale prévoit qu'une migration bien gérée pourrait apporter à court terme une aide importante sous la forme de transferts de fonds vers les pays pauvres ⁽³⁾. Les envois de fonds au sein de pays de l'OCDE, mais aussi de l'OCDE vers les pays en développement, voire entre ces derniers, sont en constante augmentation ⁽⁴⁾. La migration internationale peut donc représenter un facteur important pour atteindre les Objectifs de développement pour le millénaire. Ces envois de fonds ainsi que les concepts de codéveloppement et de migration circulaire présentent un important potentiel de développement. Il convient surtout de noter que ce potentiel est lui-même alimenté par les besoins du marché du travail de l'Europe occidentale.

⁽²⁾ COM(2007) 248 final du 16 mai 2007.

⁽³⁾ Banque mondiale 2006. Global Economic Prospect.

⁽⁴⁾ D'après la Banque mondiale, les envois de fonds ont doublé entre 2001 et 2005 pour atteindre le montant record de 249 milliards USD en 2005, dont 180 milliards étaient destinés aux pays en développement, soit quatre à cinq fois le montant de l'aide publique au développement (Banque mondiale (2006): International Migration Agenda and the World Bank — Managing Risks and Enhancing Benefits). Oxfam estime les transferts de fonds reçus par les pays en développement à 80 milliards USD par an (enquête de la commission du développement international sur les migrations et le développement, 2003). La commission mondiale sur les migrations internationales estime le montant total des envois de fonds reçus par les pays en développement à 93 milliards USD par an (migrations et développement, programme d'analyse politique et de recherche, 2003). Au total, les envois de fonds représentent 2,2 % du produit intérieur brut de l'ensemble des pays en développement (Fonds monétaire international, 2005).

⁽¹⁾ SOC/268: Immigration et coopération pour le développement (4 juin 2007).

2.3 Le présent avis souligne la nécessité d'adopter une approche en matière de politiques de migration et de développement, qui soit bien développée, complète et intégrée, à même de créer une situation où chacun sera gagnant.

2.4 Une telle approche reconnaît le déséquilibre existant entre les effets positifs et négatifs de la migration sur les pays en développement et traite les facteurs coûts et bénéfiques en conséquence. Dans certains pays, l'exode permanent de ressources humaines entrave sévèrement le développement tandis que dans d'autres, la migration réduit la pression exercée par la surpopulation et le chômage et l'exportation bien réfléchie de travailleurs qualifiés crée des sources de futurs transferts de fonds dans le pays d'origine, d'investissements directs étrangers et de transferts de connaissances. Pour cette raison, une migration bien gérée renforce les effets positifs de la migration tout en atténuant son impact négatif.

2.5 Le Comité apporte son soutien aux estimations avancées par des organisations internationales de développement de premier plan, telles que la Banque mondiale, le Département du développement international du Royaume-Uni, Oxfam et autres, qui soulignent toutes que la migration internationale possède un potentiel de développement permettant de parvenir à un développement durable et de lutter contre la pauvreté dans les pays d'origine. Les envois de fonds dans le pays d'origine permettent aux ménages bénéficiaires d'augmenter leurs revenus de manière substantielle et constituent une méthode très efficace pour soulager la pauvreté à court terme, voire, s'ils sont gérés soigneusement, pour garantir le développement durable à long terme. Le développement durable est quant à lui encouragé par des concepts de codéveloppement comme la «philanthropie de la diaspora», les transferts sociaux, les transferts de connaissances et les réseaux économiques transnationaux.

2.6 La force des politiques de migration et de développement bien gérées devrait résider dans leur capacité à protéger les pays vulnérables, c'est-à-dire presque toute l'Afrique sub-saharienne, des contraintes de développement causées par la migration. Les pays en développement qui bénéficient le moins des envois de fonds et des projets de soutien sont souvent ceux où les coûts de la migration sont les plus élevés, c'est-à-dire ceux où l'on déplore la perte d'une main-d'œuvre très qualifiée et talentueuse. Les modèles de migration circulaire et de migration virtuelle peuvent permettre dans une certaine mesure de traiter les carences d'une émigration incontrôlée. Les politiques de migration et de développement peuvent aborder les besoins et les particularités de secteurs très sensibles à la migration, tels que l'éducation et les soins de santé. À moins que des régimes stricts de migration n'empêchent le personnel de santé qualifié de quitter les zones sévèrement touchées par le VIH/SIDA, d'autres efforts de développement ne seront pas durables. Des partenariats de migration bilatéraux et régionaux entre les pays de destination et les pays d'origine peuvent jouer un rôle important pour protéger ces secteurs qui sont cruciaux pour leur développement.

2.7 Le Comité a bien noté que la migration agit profondément sur les pays d'origine et de destination et cela, de nombreuses manières, dont certaines ne sont reconnues que des années après le début des mouvements migratoires. Les enfants de migrants qui restent dans les pays d'origine ainsi que leur

santé et leur éducation dans des ménages monoparentaux constituent un sujet d'inquiétude croissant. D'un point de vue sociétal, les zones affectées par les migrations montrent des signes de déséquilibre de la proportion hommes-femmes qui laisseront certainement leur empreinte sur les conditions socio-économiques et le développement à long terme. Ces préoccupations doivent être prises en considération lors de la planification et de la mise en œuvre des politiques de migration internationale.

2.8 Le Comité souligne l'interdépendance socioéconomique existant entre le pays d'accueil et le pays d'origine. Les migrants qui réussissent d'un point de vue économique dans le pays d'accueil tendent à envoyer davantage de fonds dans leur pays d'origine. De même, les migrants bien intégrés socialement ont potentiellement un impact plus grand par rapport aux migrants moins bien intégrés sur le codéveloppement de leur pays d'origine par l'intermédiaire d'actions philanthropiques, de transferts sociaux et de la migration circulaire ou virtuelle. Par conséquent, les pays d'accueil doivent prendre en considération des concepts qui visent à empêcher le *gaspillage des cerveaux*, *allant d'une meilleure intégration sociale en général à l'harmonisation des salaires et à l'amélioration des conditions de travail, y compris la syndicalisation, en passant par le règlement de la situation juridique souvent problématique des migrants*. Cette approche a le mérite d'optimiser l'apport des migrants aux sociétés d'accueil tout en accroissant encore davantage leur potentiel de développement.

2.9 Les concepts destinés à limiter la migration clandestine sont également reliés entre eux. La migration clandestine nuit aux pays de destination car elle est liée au travail illégal. Cela met également en danger les migrants (clandestins). Ces derniers se retrouvent en effet souvent dans une position de faiblesse: risques d'exploitation, conditions de travail extrêmement pénibles et très peu de garanties en matière de santé et de sécurité. Par ailleurs, la migration clandestine a des conséquences négatives en matière de développement: l'intégration dans les pays d'accueil est limitée et les coûts élevés de ce type de migration diminuent les perspectives d'envois de fonds dans les pays d'origine. Néanmoins, la régularisation des sans-papiers intégrés dans les pays d'accueil demeure une exigence humaine en même temps qu'une nécessité économique et sociale. En augmentant les possibilités de migration légale, l'on accroît également son potentiel de développement tout en réduisant la nécessité de recourir à des organisations criminelles impliquées dans le trafic des êtres humains et dans la contrebande. L'immigration régulière minimise donc les risques d'exploitation des migrants.

2.10 Le Comité reconnaît que la migration sud-sud est la forme la plus courante de migration internationale. Les pays limitrophes ou les régions les plus proches sont les destinations privilégiées par les migrants internationaux⁽⁵⁾. De plus, compte tenu du fait que la migration implique une prise de risques et nécessite des ressources financières, des compétences et des réseaux, il est clair que les déplacements à l'intérieur des frontières nationales représentent, en particulier pour les gens pauvres, la forme de migration la plus répandue⁽⁶⁾. Une approche complète en matière de politiques de migration et de développement doit donc aussi prendre en considération l'impact potentiel de la migration régionale et internationale sur la réduction de la pauvreté et le développement économique.

⁽⁵⁾ L'Afrique du Sud en particulier supporte le fardeau supplémentaire d'être un pays d'immigration recherché par les populations de toute la région.

⁽⁶⁾ Voir le rapport du Département du Développement international: «*Moving out of poverty — making migration work better for poor people*» (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/migration-policy-paper-draft.pdf>).

2.11 Le Comité exhorte les États membres à appliquer les normes codifiées dans la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990.

3. Migration et lutte contre la pauvreté — favoriser les envois de fonds vers le pays d'origine

3.1 Le Comité reconnaît le potentiel de développement que présentent les transferts de fonds des migrants à l'intention de leurs familles restées dans le pays d'origine. La recherche montre que les transferts de fonds accroissent le niveau de revenus des bénéficiaires et diminuent donc la pauvreté.

3.2 Cependant, une part non spécifiée de ces envois (entre un et deux tiers) transite par des réseaux informels, ce qui porte préjudice tant au migrant et au bénéficiaire, qu'au pays d'origine et au pays d'accueil. Du fait de l'absence de concurrence entre les fournisseurs de services financiers dans le secteur informel, les migrants et les bénéficiaires n'ont pas d'autre choix que d'accepter des coûts élevés de transaction, ce qui amoindrit à nouveau le revenu des migrants. Pour les pays en développement dont la situation financière est difficile, les transferts de fonds des migrants sont une source essentielle de devises et s'ils transitent par des institutions bancaires officielles, ils contribuent au développement financier en augmentant les niveaux globaux des dépôts et des crédits passant par l'entremise du secteur bancaire local (?). Les transferts de fonds engendrent ainsi un développement macroéconomique positif. En règle générale, les pays d'accueil font le lien entre leurs préoccupations concernant la sécurité et le secteur bancaire informel; le blanchiment de l'argent ou le financement des organisations terroristes s'effectuent le plus souvent par l'intermédiaire de transactions financières informelles.

3.3 Plusieurs raisons expliquent pourquoi les migrants préfèrent souvent des voies illégales aux services bancaires officiels pour envoyer des fonds vers leur pays d'origine. Un grand nombre de migrants optent pour ce type de solution car les fournisseurs de services officiels sont trop onéreux, lents et bureaucratiques ou tout simplement inaccessibles. Ils manquent aussi de confiance dans les institutions bancaires de leur pays d'origine ou craignent des fluctuations des taux de change. Les bénéficiaires pauvres, notamment ceux qui vivent dans des zones rurales isolées, n'ont pas physiquement accès à des services bancaires. Nombreux sont ceux qui n'ont pas les moyens de payer les frais de maintien d'un compte bancaire. Les frais d'envoi des transferts pèsent d'une manière disproportionnée sur les familles à faible revenu qui envoient régulièrement de petites sommes d'argent. Les migrants qui n'ont pas de papiers n'ont pas accès aux réseaux bancaires parce qu'ils ne disposent pas des documents nécessaires à l'ouverture d'un compte bancaire.

3.4 Le Comité encourage les États membres, la Commission, le Parlement et le Conseil à prendre en considération les initiatives suivantes pour encourager le développement:

(?) Par conséquent, les banques des pays en développement sont en mesure d'obtenir des financements à moindre coût et à plus long terme sur les marchés internationaux des capitaux par titrisation des flux futurs provenant des transferts de fonds vers le pays d'origine.

3.4.1 Les institutions bancaires nationales des pays d'origine devraient mettre des comptes d'épargne en devise à la disposition des migrants qui vivent et travaillent à l'étranger.

3.4.2 Les familles à bas revenus devraient avoir accès aux services bancaires grâce à des frais bancaires abordables. Les communautés qui vivent actuellement à l'écart du réseau bancaire devraient aussi se voir offrir un accès à ces services. Pour ce faire, on pourrait relier les services bancaires à des industries de service plus répandues comme les réseaux postaux ou commerciaux ou les crédits mutuels existants. Cela étant, la baisse des frais de virement ne doit pas être compensée par des taux de change défavorables fixés au bénéfice des établissements bancaires.

3.4.3 La concurrence entre les prestataires de transferts de fonds doit être renforcée pour réduire les coûts des transferts. Les ONG et les autorités publiques des pays d'accueil peuvent encourager la concurrence en diffusant une comparaison des prix offerts par les prestataires de services. La page Internet www.sendmoneyhome.org est une mesure exemplaire en la matière. Améliorer les connaissances de base des migrants sur les mécanismes financiers est par ailleurs capital, et sur ce point la société civile devrait faire office de facilitatrice, en coopération avec les institutions financières.

3.4.4 L'amélioration des technologies bancaires dans les pays d'origine permettrait de réduire de manière significative les coûts des transactions, d'accélérer leur traitement et de renforcer leur sécurité. En outre, à l'appui d'une gestion renforcée et des systèmes de transferts électroniques, l'utilisation de technologies de l'information par satellite augmenterait encore l'efficacité dans les zones isolées. L'introduction de cartes de débit ou de services de téléphonie mobile est une solution innovante à développer pour les personnes défavorisées. Toutes ces mesures de renforcement des capacités exigent des investissements qui pourraient être encouragés par l'aide au développement officielle ou par les partenariats public-privé.

3.4.5 Les exigences sévères en matière d'identification sont dissuasives pour les migrants sans papiers souhaitant ouvrir un compte en banque. Les banques devraient développer des idées permettant d'améliorer l'accès des migrants sans papiers aux services bancaires. Aussi convient-il que les États membres envisagent des modifications raisonnables au cadre réglementaire régissant le secteur bancaire.

3.5 Diminuer les coûts des transferts de fonds vers les pays d'origine est un premier pas nécessaire pour renforcer l'impact de développement de ces transferts. Faciliter les flux est une deuxième étape. Les pays de destination devraient donc mettre en place des partenariats de transferts de fonds avec les pays d'origine qui reçoivent une grande partie de ces transferts. Ces partenariats pourraient encourager les mesures visant à améliorer l'accès des pauvres aux institutions bancaires, renforcer la capacité des prestataires de services financiers à faciliter les flux de transferts de fonds et inciter à l'utilisation des voies de transferts officielles.

3.6 Le Comité invite les établissements bancaires de l'Union européenne à concevoir des services bancaires traduisant leur engagement fort en faveur de la responsabilité sociale qui correspond au rôle essentiel des banques et satisfassent les besoins des migrants et de leurs familles.

3.7 Le Comité encourage vivement les partenariats autour d'initiatives en faveur de l'utilisation des transferts de fonds à des fins de développement en diminuant les coûts et en améliorant l'accès. Deux modèles exemplaires sont présentés ci-dessous:

3.7.1 La branche commerciale de la GSM Association, l'opérateur de téléphonie mobile, et l'entreprise de paiements MasterCard ont mis en place un système qui permettra aux migrants de mettre de l'argent liquide sur leur téléphone mobile et de l'envoyer sur un numéro de téléphone mobile à l'étranger, où le bénéficiaire reçoit un message textuel l'informant qu'une somme d'argent lui est parvenue.

3.7.2 La banque Lloyds TSM, basée au Royaume-Uni, permet, en collaboration avec la banque indienne ICICI, à des Indiens non-résidents de transférer gratuitement des fonds en Inde tant qu'un solde minimum est maintenu sur leur compte ICICI.

3.8 En particulier en période de conflits ou de crises, ou après des catastrophes naturelles, les transferts de fonds se sont avérés constituer un mécanisme efficace et rapide pour répondre aux besoins des réfugiés et victimes dans les pays d'origine. Les organisations d'aide humanitaire et les premiers répondants devraient examiner la possibilité de fournir dans leurs formules d'aide post-conflits/post-catastrophes un accès aux transferts de fonds.

4. Migrations et réduction des inégalités — réguler les flux migratoires réguliers au profit des régions sous-développées

4.1 Même si les transferts de fonds des migrants permettent d'induire un soulagement immédiat de la pauvreté pour les bénéficiaires, ils ont, en tant que transactions privées, un impact limité sur le développement, étant donné que les transferts de fonds en provenance de l'étranger ne sont généralement pas destinés aux pauvres. Par contraste, les personnes en mesure de supporter les coûts initiaux de la migration sont issues de familles de classe moyenne. En outre, les fonds des migrants sont envoyés principalement vers les grands pays d'émigration menant une politique délibérée d'exportation du capital humain. Moins d'un tiers des transferts de fonds est destiné aux pays les moins développés. L'entrée continue de fonds est fortement tributaire d'un exode permanent de migrants et est donc vulnérable aux changements des politiques d'immigration et aux modifications du rythme de croissance économique des pays d'accueil.

4.2 Afin de maximiser l'impact des transferts de fonds sur le soulagement de la pauvreté tout en réduisant les inégalités, les pays destinataires doivent non seulement mieux gérer et faciliter

ces flux financiers, mais également mieux gérer les flux migratoires qui les précèdent. Toute restriction du nombre de migrants légaux acceptés dans les pays d'accueil aura donc un impact négatif sur les flux d'envoi de fonds vers les pays d'origine. Les pays destinataires peuvent en outre déterminer efficacement la direction prise par ces flux en accordant un traitement préférentiel à certains groupes d'immigrants spécifiques en provenance de certains pays ou régions d'origine. Cette démarche permet de veiller à ce qu'aucune distorsion régionale ne s'opère au sein d'un pays du fait de l'existence de réseaux de migrants, renforçant encore davantage les inégalités dans les pays d'origine. En procédant ainsi, le pays d'accueil agit proactivement en faveur des régions les moins développées des pays d'origine, les aidant ainsi à réduire les inégalités. Une autre mesure pouvant être prise pour s'assurer que les transferts de fonds bénéficient aux moins développés est d'inciter les membres de ces familles à faible revenu à émigrer et de faciliter leurs démarches en ce sens.

5. Migration et (co)développement

5.1 Le codéveloppement fait référence aux activités des migrants qui complètent le développement, sans le remplacer. Ces activités sont caractérisées par une planification basée sur les besoins, la durabilité et la capacité à établir un lien entre des groupes de la diaspora et des communautés dans les pays d'origine. Les investissements dans les infrastructures destinées à l'enseignement et aux services de santé de base, réalisés grâce aux transferts de fonds, constituent une forme de codéveloppement qui concerne tous les niveaux de revenu de la communauté bénéficiaire. Le Comité approuve dès lors que les envois de fonds fassent partie intégrante du codéveloppement.

5.1.1 Une initiative exemplaire est le programme de financement de contrepartie. Pour chaque envoi de fonds effectué par les migrants en faveur du développement local dans leur pays d'origine, chacun des partenaires institutionnels du programme verse un montant équivalent⁽⁸⁾. Idéalement, ces partenaires sont des organisations d'aide au développement qui apportent au programme leur expertise de gestion et leur personnel expérimenté. Elles coopèrent avec le gouvernement local de manière à garantir la pérennité de leurs opérations. Ces programmes de financement de contrepartie devraient devenir largement publics et être aisément accessibles par le biais de plates-formes d'information promouvant, entre autres, le recours aux circuits bancaires officiels pour l'envoi de fonds. Après avoir identifié les programmes de financement de contrepartie qui fonctionnent bien, il faudrait y faire participer des partenaires «de contrepartie» supplémentaires du secteur privé. Il conviendrait notamment d'encourager les entreprises employant une proportion importante de migrants ainsi que les fournisseurs de services financiers qui jouent les intermédiaires dans les envois de fonds à participer à ces programmes et à assumer leur part de responsabilité sociale. Ces partenariats public-privé bénéficient à tous les participants: l'impact sur le développement

⁽⁸⁾ Aux États-Unis, la communauté des migrants originaires de l'État de Zacatecas, au Mexique, constitue un exemple éducatif à cet égard. Dans le cadre du programme «Trois pour un», pour chaque dollar envoyé par les associations de migrants dans leur pays d'origine, le gouvernement fédéral mexicain donne un dollar et l'État de Zacatecas en donne un autre. En tout état de cause, pour que ces initiatives puissent être couronnées de succès, il faut que les immigrés soient bien intégrés dans le tissu social de la société d'accueil pour être en mesure de s'organiser.

augmente grâce aux envois collectifs de fonds plus importants, et les entreprises et les banques suscitent la confiance auprès de leurs clients. Toutefois le Comité est conscient qu'une coopération entre pays d'origine et pays d'accueil devrait prendre en compte tous les niveaux: gouvernements et autorités institutionnelles mais aussi partenaires sociaux et organisations de la société civile. Ainsi, le développement de pratiques et de chartes anticorruption empêcherait le développement de pratiques prédatrices des fonds échangés.

5.2 D'autres formes de codéveloppement mettent plutôt l'accent sur l'aiguillage des fonds vers des activités entrepreneuriales ou d'investissement.

5.2.1 Les mesures d'incitation pouvant être proposées par les pays d'origine afin d'accroître le flux global d'envois de fonds pour le codéveloppement vont de l'exonération de l'impôt sur le revenu pour les migrants qui investissent dans des entreprises locales aux exemptions des droits de douane pour les investissements des entreprises.

5.2.2 Le Comité encourage les institutions bancaires et les agences de développement à expérimenter des programmes pilotes établissant un lien entre l'envoi de fonds des migrants et les institutions de microfinance dans les pays en développement.

5.2.3 Les institutions bancaires dans les pays d'origine et d'accueil devraient être incitées à développer des partenariats pour l'envoi de fonds, afin de faciliter la vente croisée de services financiers complémentaires, pour pouvoir par exemple offrir des crédits aux petites entreprises ou des crédits au logement en même temps que les services liés à l'envoi de fonds.

5.2.4 Afin de soutenir et d'étendre ces activités, les agences de développement et les organisations de la société civile devraient informer les communautés de migrants dans les pays d'accueil des possibilités d'investissement, leur fournir une formation commerciale et faciliter les réseaux mettant en contact les migrants et les entrepreneurs à la recherche de capitaux dans les pays d'origine. Les entrepreneurs immigrés dans les pays d'accueil et ceux des pays d'origine devraient se regrouper dans des réseaux stratégiques d'entreprises et de développement.

5.3 Certaines des mesures mentionnées ci-dessus requièrent la coopération des organisations de la diaspora dans les pays d'accueil. Le réseau de liens entre la diaspora et le pays d'origine est surtout tissé par des individus ou des groupes agissant de leur propre initiative. Ces réseaux constituent une source majeure d'investissements directs étrangers, de transferts de connaissances et de technologie, de philanthropie et de transferts sociaux et culturels. Ils peuvent même jouer un rôle dans les processus de paix et de reconstruction. Cependant, les pays les moins développés n'ont pas la capacité de suivre la trace des migrants à l'étranger et de construire des réseaux pour exploiter ces ressources à des fins de développement (envoi de fonds, investissements, compétences, connaissances).

5.4 Le défi consiste donc à développer les capacités des organisations de la diaspora originaire des pays les moins développés et à orienter le développement sur les groupes aux revenus les plus faibles.

5.5 Ce processus de développement des capacités doit tenir compte du fait que les communautés de diaspora sont la plupart du temps organisées de manière informelle et peu structurée. La structure de chaque communauté correspond à un pays particulier et possède une dynamique d'interaction *idiosyncrasique* avec son pays d'origine.

5.6 L'identification des groupes de diaspora pertinents et le renforcement de leur capacité à participer au développement de leurs pays d'origine peuvent contribuer à la création d'un *brain-trust*. Pour ce faire, des programmes de capital humain recrutent des migrants (ou leurs descendants) pour des programmes de développement publics ou privés. Ces programmes exploitent les aptitudes linguistiques et les compétences culturelles et mettent les compétences professionnelles acquises récemment, l'expertise et les contacts à la disposition des pays en développement.

5.6.1 Avant de pouvoir lancer une opération de renforcement des capacités à l'intention des organisations de la diaspora et des pays d'origine les moins développés, il est indispensable d'identifier et de répertorier ces organisations et ces réseaux. Par conséquent, le Comité recommande la constitution de registres volontaires de migrants qualifiés issus de pays touchés par la *fuite des cerveaux*, et des entreprises de migrants opérant actuellement dans un pays d'accueil et provenant de pays en développement de petite et moyenne taille.

5.6.2 Une fois identifiées, les organisations de la diaspora devraient être mises en mesure d'établir un lien avec les pays d'origine et de contribuer à leur développement. Les pays de destination et les organisations internationales de développement devraient proposer des plates-formes et des forums, des indemnités de voyage, des bourses et des réunions d'affaires pour faciliter ce processus.

5.7 L'existence de communautés de diaspora ne garantit pas un impact systématiquement positif sur le développement du pays d'origine. Les conditions et stratégies politiques et socioéconomiques du pays en développement jouent un rôle tout aussi important, sinon déterminant. Il convient néanmoins que les organisations de migrants soient d'une manière générale davantage associées aux questions du développement. Aussi les organisations d'aide au développement sont-elles invitées à prendre contact avec les organisations de migrants et à examiner avec elles les modalités d'une coopération fructueuse.

5.8 Le Comité soutient la création d'un fonds spécifique pour les migrations et le développement en vue de financer les activités de développement précitées.

6. La migration et l'atténuation des effets de la fuite des cerveaux — création de *brain-trusts* et promotion d'une migration circulaire et virtuelle

6.1 L'exode volontaire de capital humain entraîne souvent des conséquences économiquement bénéfiques pour les pays d'origine. La migration internationale diminue la pression de la surpopulation et du chômage pour de nombreux pays d'origine. Certains pays exportent délibérément et avec succès leur main-d'œuvre afin de constituer outre-mer des réservoirs pour l'envoi de fonds par les migrants, les investissements directs étrangers et les transferts de connaissances. Toutefois, l'exode permanent de ressources humaines, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes très qualifiées et talentueuses, freine le développement des pays les moins développés qui n'ont pas la capacité, économique ou institutionnelle, de remplacer cette main-d'œuvre.

6.2 Le Comité invite dès lors instamment tous les acteurs, premièrement, à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour atténuer les effets de la *fuite des cerveaux* et, deuxièmement, à élaborer des plans pour éviter toute nouvelle dépréciation du capital humain dans les économies et les secteurs vulnérables. La Commission a déjà souligné dans sa récente communication que l'atténuation des effets de la *fuite des cerveaux* était liée aux concepts de migration circulaire et virtuelle⁽⁹⁾. Des codes de conduite éthique, des revenus plus élevés et des fonds d'indemnisation sont des moyens d'empêcher les professionnels qualifiés de partir. En outre, une externalisation bien organisée de certaines activités des pays de l'OCDE vers les pays en développement peut réduire la pression migratoire qui s'exerce sur ces pays. Tout comme dans les pays de destination développés, il convient toutefois d'éviter le *gaspillage des cerveaux* s'agissant des travailleurs employés dans les secteurs externalisés dans les pays en développement.

6.3 La facilitation de la migration circulaire et virtuelle repose sur les capacités précitées des groupes de la diaspora et leur aptitude à établir des liens avec leur pays d'origine — la création d'un *brain-trust*. Les migrants qualifiés ayant bénéficié d'une éducation supérieure ou d'une formation professionnelle dans un pays d'accueil peuvent constituer un atout pour les pays d'origine s'ils sont en mesure de transférer leurs compétences et d'offrir leurs services.

6.4 La création d'un *brain-trust* est complémentaire à la *fuite des cerveaux* car idéalement, la perte nette dans les pays d'origine alimente le *brain-trust* né de l'immigration dans les pays de destination, mais surtout, le *brain-trust* peut atténuer certains effets néfastes de la *fuite des cerveaux* dans les pays d'origine. Chaque migrant peut offrir ses compétences ou capacités organisationnelles à son pays d'origine, soit de manière temporaire — retour temporaire — soit de manière virtuelle au moyen d'applications web et de plates-formes en ligne.

6.4.1 Les régimes de visas devraient être adaptés en conséquence pour permettre aux professionnels de «faire la navette»

⁽⁹⁾ Communication de la Commission relative à la migration circulaire et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers.

plus facilement entre le pays d'accueil et le pays d'origine. Les organisations internationales de développement devraient élaborer des programmes de développement permettant de transférer *virtuellement* les services et les connaissances de migrants hautement qualifiés — par exemple, des cardiologues dans un pays de destination analyseraient par internet des dossiers médicaux en provenance du pays d'origine, des géologues offriraient un accès à des laboratoires de pointe dans un pays d'accueil, ou des analystes financiers évalueraient des plans d'entreprise pour des programmes de microfinance. L'octroi de visas pour entrées multiples est un mécanisme visant à faciliter la migration circulaire.

6.4.2 Un autre incitant puissant au retour et/ou à la migration circulaire est la transférabilité des prestations de retraite et de sécurité sociale des migrants, du pays d'accueil vers le pays d'origine.

6.4.3 Les pays en développement doivent être sensibilisés aux possibilités existantes de codéveloppement; il faut en outre les encourager à bâtir des réseaux avec leurs communautés de diaspora à l'étranger et les mettre en mesure de le faire.

6.4.4 Cela implique bien sûr une intégration réussie des migrants dans la société d'accueil. Les pays de destination doivent réduire le *gaspillage des cerveaux* (les migrants occupant des emplois de niveau inférieur à leur éducation et à leur formation) en évaluant mieux leurs compétences et en reconnaissant les diplômes et certificats des pays d'origine. Cela permet d'augmenter leur contribution au sein de la société d'accueil et, partant, leur impact sur les pays d'origine.

6.5 Il convient de tenir pour maxime que l'émigration doit être régulée dans certains secteurs particuliers tels que l'éducation et les soins de santé. Pour protéger ces secteurs particulièrement vulnérables de la *fuite des cerveaux*, il y a lieu de prendre des mesures s'attaquant aux facteurs répulsifs et attractifs de l'immigration.

6.5.1 Le Comité invite instamment les pays développés à ne pas recruter de main-d'œuvre issue de ces pays en développement vulnérables. Le gouvernement britannique a mis en œuvre un code de conduite exemplaire sur le recrutement éthique, par lequel les institutions médicales publiques et privées s'engagent à ne pas recruter de nouveau personnel dans les pays en développement confrontés à une pénurie de ressources humaines dans le secteur des soins de santé.

6.5.2 De même, les politiques d'immigration des pays de destination peuvent être ajustées afin de limiter au maximum le nombre d'immigrants hautement qualifiés en provenance de pays en développement à risque.

6.6 En fonction des ressources dont disposent les pays en développement à risque et particulièrement vulnérables, il existe plusieurs options pour contrebalancer l'impact de la *fuite des cerveaux*.

6.6.1 L'une des possibilités consiste à créer un surplus de capital humain permettant de poursuivre une stratégie de développement (humain) axée sur l'exportation. Ces efforts de formation pourraient être financés par les taxes de sortie payées par les professionnels hautement qualifiés qui choisissent d'émigrer. Ces taxes pourraient être imposées à l'émigrant ou au pays de destination.

6.6.2 Des accords de remboursement entre le migrant et son pays d'origine (fonds d'indemnisation), conclus avant le départ, peuvent dissuader les candidats d'émigrer définitivement, et le pays d'origine est remboursé des coûts d'éducation et de formation initiales ⁽¹⁰⁾.

6.6.3 Il conviendrait d'envisager la création de *brain-trusts* pour les pays d'origine gravement touchés par la *fuite des cerveaux*.

6.6.4 Les professionnels hautement qualifiés qui poursuivent leur formation ou se spécialisent dans des pays développés pourraient bénéficier d'une clause de réadmission dans leur pays d'accueil ou obtenir facilement des visas pour courts séjours. Ces mécanismes de migration *circulaire* peuvent encourager les retours aux pays d'origine.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

7. Intégrer les politiques de migration et de développement et assurer la cohérence politique

7.1 Comme mentionné initialement, le Comité reconnaît que les migrations sud-sud et les migrations régionales sont bien plus importantes que la migration internationale entre les pays en développement et les pays industrialisés. Il convient dès lors de prêter une attention accrue aux approches régionales en matière de migration et de développement, à l'instar de l'Union africaine.

7.2 Le Comité souhaite souligner la nécessité d'intégrer les politiques de migration et de développement dans les politiques d'immigration et d'intégration des pays d'accueil et dans les stratégies nationales de développement des pays d'origine, ainsi que dans les stratégies de réduction de la pauvreté des organisations internationales de développement.

7.3 Le Comité indique que la cohérence politique est extrêmement bénéfique à la réalisation des résultats attendus des politiques de migration et de développement. Les politiques commerciales et de sécurité ne doivent pas remettre en cause les efforts des politiques de migration et de développement. De la même manière, le Comité invite les États membres à garantir la cohérence politique en s'abstenant de défendre des politiques différentes à l'échelon national et européen.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Pour plus de détails sur les éventuels fonds d'indemnisation à mettre en place entre les pays d'origine et d'accueil, voir l'avis exploratoire du CESE intitulé «*Santé et migrations*» (rapporteur: M. SHARMA; corapporteur: M^{me} CSER), JO C 256 du 27.10.2007.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE-Moldavie: Quel rôle pour la société civile organisée?»

(2008/C 120/19)

Lors de sa session plénière du 15 février 2007, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis sur:

«Les relations UE-Moldavie: Quel rôle pour la société civile organisée?».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 novembre 2007 (M^{me} Evelyne PICHENOT, rapporteuse).

Lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Favoriser le rôle de la société civile dans les relations UE-Moldavie

1.1.1 L'année 2005 a constitué **un tournant** dans les relations entre Union européenne et Moldavie. Avec l'adoption du plan d'action UE-Moldavie (2005-2008), l'installation d'une délégation de l'UE dans la capitale et la nomination d'un haut représentant dans les négociations du conflit transnistrien, les conditions de mise en œuvre de l'accord de partenariat et de coopération se sont nettement renforcées. Dans ce contexte, ce premier avis du CESE sur la coopération UE-Moldavie vise à favoriser le rôle de la société civile pour renforcer cette dynamique et amorcer un agenda commun à travers des initiatives dans le proche avenir.

1.1.2 Une collaboration renforcée entre Union européenne et Moldavie ne peut reposer que sur la compréhension partagée des valeurs communes, notamment en matière de respect des libertés fondamentales, d'engagement en faveur d'une société démocratique ouverte à tous, de l'acceptation du principe d'un dialogue fondé sur l'indépendance des partenaires de la société civile. La société civile constitue l'élément d'avenir de l'identité même de la Moldavie. Elle prend appui sur la richesse humaine accumulée sur une terre de confluence interculturelle et linguistique. Cette richesse est un atout considérable.

1.1.3 Force est de constater qu'il n'existe pas, comme dans d'autres pays de la CEI qui ont connu la même expérience historique une tradition et une expérience d'organisations de la société civile indépendantes. Cependant au regard des évolutions en cours, le Comité considère qu'il est indispensable d'envisager des contacts pour identifier des partenaires ouverts à une démarche de progrès dans le respect de ces valeurs communes.

1.1.4 Le CESE rappelle avec insistance combien la réussite du Plan d'Action UE-Moldavie ⁽¹⁾ dans le cadre de la politique de voisinage est liée à la capacité **d'associer et de faire participer les organisations de la société civile** à sa mise en œuvre. Il serait donc souhaitable que la Commission envoie un signal clair en proposant des critères, des procédures et des instruments pour permettre une meilleure implication de la société civile. Néanmoins, le CESE salue les efforts de la délégation européenne

de Chisinau pour l'attention qu'elle porte à la connaissance de la société civile moldave. C'est une condition favorable pour que des représentants de la société civile soient formellement impliqués au bilan du Plan d'action en avril 2008 et aux prochaines étapes d'un partenariat renforcé.

1.1.5 Le CESE préconise de bâtir une relation suivie avec la société civile moldave dans une démarche de progrès en commençant par une structuration de nos relations. À ce propos, il conviendrait d'organiser une **conférence** en 2008, préparée par une mission préalable pour identifier des partenaires présentant une volonté de transparence dans leur fonctionnement. Cet événement incluant des acteurs locaux et régionaux visera à construire ensemble un plan de travail sur la base de propositions déclinées ci-dessous:

- l'évaluation des mécanismes **d'information et de consultation** existants en Moldavie tant du côté gouvernemental que du côté européen et y incluant le bilan à la mise en œuvre du plan d'action (2005-2008);
- la préparation et la **formation de la société civile** à la poursuite du partenariat après 2008;
- l'appropriation par les organisations moldaves des **mécanismes de l'instrument financier** européen.

Un tel plan de travail requiert un engagement de financement des initiatives de la société civile par les programmes de l'Union Européenne.

1.1.6 Après le bilan de la conférence de 2008 avec la société civile moldave, il conviendra de lancer de nouvelles initiatives et de poursuivre au sein du «groupe de voisinage du Comité» les relations basées sur une **démarche de progrès**, c'est-à-dire soucieuse de sa prise en compte dans nos relations des principes qui constituent le cœur de la bonne gouvernance et du développement durable. Le socle de cette démarche incitative se fondera sur les principes déjà identifiés par l'accord «SPG Plus» à savoir:

- les 16 principales conventions de l'ONU et de l'OIT ⁽²⁾ relatives aux droits de l'homme et à ceux des travailleurs;

⁽¹⁾ Cf. Annexe B.

⁽²⁾ Avis du CESE sur la Proposition de règlement du Conseil portant application d'un Système de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2008 du rapporteur M. PEZZINI adopté le 9 et 10 février 2005 (JO C 221/15 du 8 septembre 2005).

— les 10 principales conventions relatives à l'environnement et aux principes de bonne gouvernance ⁽³⁾.

1.1.7 Ainsi l'Union Européenne aura un rôle incitatif auprès des organisations de la société civile moldave pour qu'elles contribuent à rejoindre les standards européens d'indépendance, de représentativité et de transparence. Il convient que la Commission persiste à intégrer à chaque rapport d'étape du Plan d'action, un volet spécifique consacré au respect des droits fondamentaux dont la liberté d'association et d'expression et l'enrichisse par un examen du droit syndical.

1.1.8 Pour le CESE, les priorités doivent être tournées vers la réappropriation progressive par les Moldaves eux-mêmes des outils et expertises mis à leur disposition par les institutions internationales ou européennes. Le CES soutient l'appui demandé à la société civile dans la lutte contre la corruption (principe contenu dans la démarche du GRECO ⁽⁴⁾) du Conseil de l'Europe. Il appelle à la coopération transfrontalière dans la lutte contre la grande criminalité.

1.1.9 Le CESE soutient l'initiative des donateurs européens et internationaux d'une concertation pour mettre en cohérence leurs actions. Il préconise des actions prioritaires en faveur des services sociaux de base dans ces programmes de réduction de la pauvreté et insiste notamment sur l'amélioration des conditions de vie dans les orphelinats, l'abaissement des prix des médicaments antirétroviraux et l'aide à la réinsertion des victimes de trafics humains.

1.1.10 La sécheresse prolongée de l'été 2007 a plongé le pays dans une situation difficile en raison de mauvaises récoltes entraînant faillite et surendettement. Le gouvernement fait appel à l'aide alimentaire internationale et à un soutien technique de la FAO. Le Comité attache une grande importance à nouer des relations avec des organisations de la société civile actives du secteur agro-alimentaire. La Commission européenne a alloué 3 millions d'euros d'aides humanitaires au milieu rural des pays les plus vulnérables sur une période à court terme.

1.1.11 Le CESE considère du plus haut intérêt l'existence de réseaux et de projets communs entre tous les Moldaves incluant des organisations d'habitants de Transnistrie. Le Comité encourage l'UE à maintenir ses efforts en vue d'une solution à ce conflit qui préserve l'unité territoriale et poursuive la mission d'assistance aux frontières (EUBAM).

1.1.12 Le CESE recommande de favoriser les échanges de pratiques démocratiques entre organisations de la société civile, en mettant nos interlocuteurs moldaves au contact des publications du CESE disponibles sur Internet (notamment en langue roumaine) et aux travaux des CES nationaux par l'accès CES link. Le CESE encourage les CES nationaux des États membres (en particulier la Roumanie et la Bulgarie) et l'AICESIS ⁽⁵⁾ à

œuvrer conjointement au rapprochement de la société moldave avec les outils et pratiques de la société civile européenne.

1.1.13 Le CESE souhaite que la participation de la société civile moldave au dialogue avec les Balkans occidentaux et au dialogue régional de la mer Noire s'améliore, notamment par la coopération interrégionale et transfrontalière autour de cet espace stratégique pour le proche avenir. La coopération de l'Union européenne et de la Moldavie s'inscrit dans le cadre d'une coopération consolidée avec les pays proches et en particulier avec la Russie.

1.2 Conforter l'appui ciblé aux organisations porteuses d'avenir et de réconciliation

1.2.1 Établir un dialogue social constructif

Face à la faiblesse des relations professionnelles, le CESE rappelle l'engagement de la Moldavie non seulement sur les conventions de l'OIT mais aussi dans la Charte sociale du Conseil de l'Europe et le recours à son mécanisme de réclamations. Il préconise que l'OIT propose une assistance technique pour traiter les conflits du travail au travers de juridictions spécifiques.

1.2.2 Concrétiser l'engagement de favoriser les contacts avec la société européenne

Le CESE soutient avec détermination la conclusion de l'accord sur les visa et la réadmission qui établira un système de facilitation d'obtention des visas pour accroître particulièrement les échanges de citoyens porteurs d'avenir comme les universitaires, les scientifiques, les journalistes et les représentants de la société civile. Il recommande d'ouvrir plus largement les programmes communautaires, en particulier à la jeunesse au travers d'Erasmus Mundus. La facilitation de l'octroi des visas et de réadmission signée en octobre 2007 ⁽⁶⁾ pourra aussi contribuer à résoudre la question de l'afflux de demandes exprimées par des citoyens moldaves qui cherchent à obtenir la citoyenneté roumaine.

Le CESE invite le gouvernement moldave à associer la société civile aux événements européens et internationaux (OMC, OSCE, Conseil de l'Europe et Francophonie). Le CESE encourage les États membres à rechercher et à financer des contacts et échanges avec la société civile moldave (bourses universitaires, jumelages, coopération transfrontalière).

1.2.3 Prendre en compte le bilan écologique

Le CESE préconise de soutenir les organisations environnementales soucieuses de procéder à la destruction des stocks d'armes et de munitions intransportables, des déchets militaires, des déchets industriels et l'assainissement de la pollution des eaux.

⁽³⁾ Liste en annexe.

⁽⁴⁾ Conseil de l'Europe: groupe d'États contre la corruption.

⁽⁵⁾ Association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires (AICESIS).

⁽⁶⁾ La ratification de ces traités est prévue avant la fin de 2007.

2. Principales caractéristiques de la situation socio-économique de la Moldavie

2.1 Avec un PIB par habitant d'environ 1 000 dollars, la Moldavie est le plus pauvre pays du continent européen et le seul, figurant dans le classement des pays à faible revenu de la Banque Mondiale. La population moldave est en régression (moins de 4 millions en 2004), ce qui résulte d'une augmentation de la mortalité (en particulier pour les hommes), d'un déclin de la natalité et d'un important flux migratoire.

2.2 Si la pauvreté a connu des niveaux dramatiques de 1999 à 2005, elle a reculé mais se situe encore aujourd'hui à un niveau élevé voisinant 30 % en moyenne. L'amélioration s'opère inégalement, ce qui génère des poches de pauvreté absolue (2 dollars/jour) dont sont victimes une grande proportion d'enfants et de personnes âgées. Des zones rurales et des petites villes connaissent encore des taux de pauvreté de 40 à 50 % de la population.

2.3 Un nombre trop important d'enfants risque potentiellement une exploitation à cause d'une absence de domicile fixe, du travail infantile, des trafics et de la prostitution. Ce niveau de pauvreté a aussi considérablement augmenté le phénomène dit des «orphelins sociaux», des enfants donnés par leurs familles à des orphelinats parce qu'elles ne peuvent pas financièrement les élever.

2.4 Les femmes sont l'objet d'une discrimination accentuée par la situation sociale détériorée. Elles connaissent un chômage élevé, une déqualification, des bas salaires et le travail saisonnier dans l'agriculture. Elles sont plus exposées que les hommes aux risques de pauvreté en particulier du fait de la réduction de prestations sociales (santé, éducation et famille) et du niveau des retraites. Ces situations amènent des femmes, mères de famille, à accepter des propositions illégales ou dangereuses s'exposant à devenir des proies du trafic d'êtres humains. La plupart de ces victimes sont de jeunes femmes à la recherche d'un emploi.

2.5 En 2004, la Moldavie a adopté un programme de croissance et de lutte contre la pauvreté soutenu par la Banque Mondiale, le PNUD et d'autres donateurs. En décembre 2006, les donateurs des différentes institutions financières et l'UE ont créé une coordination, méthode exemplaire pour rendre cohérente et efficace la gestion des conditionnalités et se sont engagés pour un montant d'un milliard d'euros de dons et de prêts pour les quatre prochaines années.

2.6 Un marché du travail détérioré

2.6.1 La situation du marché du travail s'est considérablement détériorée en Moldavie pendant les années 1990, parallèlement à l'effondrement économique. Dans la foulée de la crise russe d'août 1998, l'emploi a chuté avant de retrouver une croissance positive à partir de 2003. Le taux de chômage est ainsi passé de 11 % en 1999 à environ 7,4 % de la population active recensée à la fin 2006. Environ 35 % de la population au travail exerce des activités informelles (7).

2.6.2 Bien que les salaires réels aient continué à croître, le niveau moyen reste très bas, équivalant en 2006 à 129 dollars (8). Il faut néanmoins tenir compte d'autres sources de revenus. D'une part, une forte proportion de familles recevrait des devises d'un de ses membres expatrié. D'autre part, les

emplois non déclarés restent importants: selon l'organisme officiel des statistiques, plus de 200 000 travailleurs (soit 15 % de la population active) sont employés dans des entreprises non enregistrées, tandis que 35 % du personnel des entreprises reconnues ne seraient pas déclaré par leurs employeurs (surtout dans la construction, l'agriculture et la forêt).

2.6.3 Beaucoup de citoyens moldaves ont quitté leur pays pour travailler à l'étranger, la plupart d'entre eux illégalement. Cet exode en partie saisonnier estimé jusqu'à 1 million d'adultes représente environ 30 % de l'ensemble de la main-d'œuvre. La perte de capital humain et ses conséquences sur le financement de la protection sociale figurent parmi les conséquences négatives de cette vague migratoire. Étant donné le niveau de pauvreté, il est du reste probable que la migration pour le travail restera une réalité dans les années à venir.

2.7 Les fragilités de l'économie moldave

2.7.1 Une économie enclavée dans la sphère d'influence russe

2.7.2 L'effondrement gravissime du PIB moldave dans les années 90 a été le résultat de causes exogènes comme perte de marchés, dépendance énergétique, émigration de personnels qualifiés et sécession de la région industrielle de Transnistrie.

2.7.3 Malgré une reprise sensible de la croissance depuis 2000 (jusqu'à 6-8 % par an), l'économie reste très vulnérable (croissance 4 % en 2006) et la tendance risque encore de s'étier en 2007. La principale cause de ce ralentissement est le doublement du prix du gaz en 2006 imposé par le distributeur Gazprom.

2.7.4 Irritée par l'orientation pro-européenne du Président moldave, la Russie a usé de l'interdiction d'exportation du vin moldave sur son marché par mesure de pression politique. En 2006, la Moldavie fut privée d'une de ses principales sources de revenus à l'exportation (le vin moldave représente 35 % des exportations dont 85 % sur le marché russe).

2.8 Une économie dominée par le secteur agro-alimentaire

2.8.1 La Moldavie reste un pays à dominante rurale. Le secteur agro-alimentaire fournit plus de 30 % du PIB (9) et une part considérable des exportations (65 %), l'agriculture familiale assure une part déterminante de l'autosubsistance des villes et des campagnes. L'industrie agroalimentaire tient également une place importante dans l'économie. La qualité et la quantité des récoltes influent sur les secteurs d'industries légères en aval et en amont (engrais chimiques, bouteilles, emballages).

2.9 Le rôle décisif des transferts d'argent des migrants à leur famille

2.9.1 Après cette profonde récession, force est de constater que les quelques résultats économiques positifs ne sont pas dus à une reconstruction de l'économie mais à une injection massive de devises (30 % du PIB moldave) par les Moldaves partis travailler à l'extérieur: entre 600 000 et un million occupent des emplois en Europe occidentale (19 % en Italie) ou en Russie (60 %). Ils ont envoyé dans leur pays 1 milliard d'euros en 2006.

(7) Données statistiques des autorités publiques moldaves.

(8) Données statistiques des autorités publiques moldaves.

(9) Données statistiques des autorités publiques moldaves.

2.9.2 En l'absence d'un climat favorable aux investissements, ces apports ne servent pas à financer de nouvelles activités économiques. Cet afflux financier entraîne un renchérissement dans l'immobilier, une forte demande de produits importés et finalement des tensions inflationnistes.

3. Démocratie, respect des Droits de l'homme et bonne gouvernance

3.1 Développement humain

3.1.1 La Moldavie se situe au 114^e rang en 2006 sur l'indicateur de développement humain du PNUD soit, le plus bas des pays d'Europe de ce classement mais aussi l'un des plus bas des républiques issues de l'ex-Union soviétique.

3.1.2 Le manque d'indépendance des médias, de respect des droits de l'homme et les problèmes de fonctionnement du système judiciaire entravent les initiatives des citoyens moldaves et la capacité d'organisation de la société civile.

3.1.3 L'indépendance des médias est une des questions majeures soulignée dans le récent rapport du Conseil de l'Europe (septembre 2007) ⁽¹⁰⁾. La réforme de la législation sur le droit d'expression est certes important mais ne suffit pas à assurer la dite liberté dans la pratique. Impartialité et déontologie sont aussi des conditions nécessaires au métier de journalistes. Cela suppose qu'ils ne subissent pas des pressions de la part des autorités politiques en particulier dans les médias audio-visuels.

3.2 Un niveau de corruption élevé

3.2.1 La criminalité organisée est un problème crucial de sécurité entravant les institutions et les investissements. Les activités des criminels sont très néfastes: encouragement à l'évasion fiscale, facilité pour la contrebande, corruption. L'indice de corruption dans le monde en 2006 (81^e place), établi par *Transparency International*, accorde à la Moldavie la note de 3,2 sur 10 à l'égal de pays réputés très corrompus. Une petite remontée dans ce classement dénote une volonté du gouvernement et de la société civile de lutter contre la corruption.

3.3 Fragilité des acquis démocratiques avec un pouvoir à tradition autoritaire

3.3.1 Le CESE invite les autorités moldaves à prendre en compte les conclusions des observateurs internationaux (fort contingent d'une centaine de l'OSCE) à l'occasion des élections locales de juin 2007 afin de remédier à tous les points qui laissent à désirer au regard des normes européennes en matière d'élections, de manière à organiser en 2009 les élections législatives dans des conditions plus démocratiques.

3.3.2 Les rapports du Conseil de l'Europe encouragent la Moldavie à poursuivre ses efforts, notamment en matière d'indépendance et d'efficacité de la justice, de pluralisme des médias et de consolidation de la démocratie locale. La Moldavie a bénéficié de l'assistance de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) dans le cadre des projets régio-

naux pour les années 2002-2004 et depuis 2007. L'IEDDH a soutenu des initiatives de la société civile visant à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme.

3.4 La Transnistrie, un enjeu géopolitique du voisinage

3.4.1 La Transnistrie qui compte sur le soutien de la Russie et la présence d'un contingent de l'armée russe, demeure une source de tension et d'insécurité aux frontières de l'UE et constitue une pièce du puzzle géopolitique de la région.

3.4.2 La recherche d'un règlement politique de la sécession de Transnistrie constitue également une priorité du plan d'action de l'UE. Celle-ci a porté un intérêt accru à ce différend, à l'approche de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, qui rend la Moldavie frontalière de l'UE. Sur cette problématique, l'implication de l'UE en 2005 a été renforcée par la nomination d'un Représentant Spécial (M. Kalman MIZSEI à compter de mars 2007) avec le statut d'observateur dans le cadre du format de négociations dit «5+2». Actuellement, les négociations sont dans l'impasse.

3.4.3 En outre, cette zone est réputée plaque tournante d'une criminalité organisée (trafic d'armes, de matériel stratégique, blanchiment d'argent, drogue et trafic d'êtres humains) qui profite aussi bien à des organisations criminelles locales mais aussi de Russie, d'Ukraine ou d'autres pays.

3.5 Mission européenne d'assistance aux frontières pour l'Ukraine et la Moldavie (EUBAM)

3.5.1 Pays enclavé dans le territoire ukrainien, sa relation avec l'Ukraine est compliquée par le conflit de Transnistrie et les relations UE-Russie, ce qui fait qualifier cette situation d'imbroglio moldave. La Moldavie était à la fois un lieu de passage et d'émission de trafics puisque les frontières moldaves étaient très poreuses et constituent un débouché vers la mer Noire par le port d'Odessa.

3.5.2 La mission d'assistance et de surveillance des frontières (EUBAM), lancée par l'UE en décembre 2005, a constitué un pas décisif pour la stabilisation du pays et la lutte contre la contrebande à la demande conjointe des Présidents d'Ukraine et de Moldavie. Une petite centaine de douaniers et garde-frontières venant de 17 pays de l'UE observent et assistent le travail de leurs collègues moldaves et ukrainiens et exercent ainsi une pression significative sur le gouvernement autoproclamé de Transnistrie. Cette mission concentre ses efforts sur les personnes et les zones à risque et a remporté quelques succès réels.

3.5.3 En novembre 2006, cette mission a été enrichie par un système automatisé d'échanges d'informations pour renforcer l'efficacité de ce contrôle frontalier. Cette mission vient d'être prorogée jusqu'en novembre 2009. Le CESE souhaite qu'un effort constant se maintienne pour la sécurisation de cette frontière.

⁽¹⁰⁾ Rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements du Conseil de l'Europe pour la Moldavie, septembre 2007.

4. Aperçu général sur la société civile en Moldavie et de ses activités

4.1 Principales remarques de la mission du CESE en 2004

4.1.1 Dans ce contexte politiquement et économiquement difficile, les circonstances n'ont pas été favorables aux activités de la société civile. Le nombre d'hommes ou de femmes potentiellement disponibles pour une action dans les organisations de la société civile soit au niveau national soit au niveau local fut très affaibli, notamment à cause de l'émigration, surtout parmi les jeunes adultes disposant d'un bon niveau d'études. Les organismes étatiques n'ont entretenu avec elles que des relations sporadiques. La centralisation des structures administratives a entravé le développement de mouvements sociaux. En somme, le paternalisme qui est manifestement ancré dans la société, donne à l'État la responsabilité principale du bien-être de la population. La fonction présidentielle incarne manifestement la volonté de la majorité de la population d'être dirigée par un homme fort.

4.1.2 À l'exception du statut des partis politiques, il n'est fait aucune mention dans la constitution des organisations de la société civile, du droit de réunion. Toutefois, le droit de «créer des syndicats et d'y adhérer» (article 42) apparaît ainsi que la reconnaissance de la liberté d'association (article 40). Les conditions d'existence des organisations non gouvernementales se sont améliorées avec la «loi sur les organismes publics et les fondations» (1997). Dans la pratique, on a pu observer des chevauchements entre, d'une part, les personnalités qui exercent des fonctions dans l'appareil d'État et des partis au gouvernement et, d'autre part, des organismes représentant les intérêts économiques ou politiques.

4.1.3 Selon l'avis d'observateurs, en particulier du Conseil de l'Europe⁽¹¹⁾, la législation sur le système judiciaire a été réformée pour assurer le respect du droit en général et en particulier pour la société civile. Cependant la Moldavie continue à faire l'objet d'une procédure de suivi du Conseil de l'Europe, notamment afin de garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire.

4.2 Actualisation sur l'état de la société civile en 2007 d'après des études d'experts⁽¹²⁾

4.2.1 Selon différentes sources, on constate une augmentation impressionnante du chiffre global des ONG. D'environ 3 000 en 2004, selon l'estimation de l'étude du CESE, on dépasse 7 000 en 2007⁽¹³⁾, alors que l'étude précise que «54 % du nombre total ne peuvent être contactées». Selon ces estimations il y a actuellement moins de 20 % des organisations enregistrées qui sont actives. En outre, on note une croissance substantielle

⁽¹¹⁾ (Conseil de l'Europe, 14 septembre 2007) *Respect des obligations et des engagements de la Moldova*.

⁽¹²⁾ Etudes sur la société civile moldave: L'Union européenne et la société civile en Moldavie — conclusions de la conférence AETI et ECAS juin 2006; Renforcer le dialogue entre le gouvernement et la société civile moldave sur l'application du plan d'activités UE — Moldavie, conclusions de la conférence «Eurasia Fondation», Ministère moldave des Affaires étrangères et US AID d'avril 2006; Renforcer le secteur non-gouvernemental dans la zone du conflit de la République de Moldavie, «IMAC» février 2007; Étude sur le développement des organisations non gouvernementales en Moldavie pour la réunion des donateurs, Projet PNUD, mai 2007; Enquête sur les ONG actives dans le domaine social en République de Moldavie, Projet UE, «TRANSTEC» mai-juin 2006; Accroître la durabilité financière des organisations de la société civile moldave, «PNUD & SOROS» 2005. Sondage sur le développement des organisations non gouvernementales en République de Moldavie; Rapport de suivi du Conseil de l'Europe, septembre 2007; Pays en transition 2007: Moldavie, CEPS, George Dura et Nio Popescu 2007; Situation en Transnistrie, People in Need C2, novembre 2006.

⁽¹³⁾ Étude du PNUD de Mai 2007.

des ONG au niveau local et régional, y compris dans la région de Transnistrie.

4.2.2 La concentration géographique des ONG autour de la capitale Chisinau reste prédominante, quoique en diminution relative: «Pendant les 4 dernières années, 67 % des ONG enregistrés se sont installés au niveau national et 82 % au niveau local»⁽¹⁴⁾. Les domaines d'activités des ONG concernent toutes les catégories de la société moldave, mais leurs activités prioritaires sont souvent orientées par des donateurs extérieurs.

4.2.3 Apparemment il y a toujours peu de relations entre les organisations syndicales et patronales avec les ONG d'intérêts divers. Cela est dû à une méconnaissance et une méfiance mutuelle. Une exception se fait jour en Transnistrie avec l'émergence de relations entre quelques ONG et un groupe d'hommes d'affaires.

4.2.4 L'entrée en vigueur du plan d'action en 2005 entre l'UE et la Moldavie a déclenché un nouvel élan de la société civile notamment dans le tissu associatif pour la mise en œuvre de multiples projets en dépit de l'absence de consultation à la préparation de ce plan.

5. Évolution de la structuration des partenaires sociaux

5.1 Présentation des organisations d'employeurs

5.1.1 La Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) en relation avec Eurochambre est la représentation la plus importante des entreprises, depuis 1999. Elle représente plus de 1 500 entreprises de tous secteurs. La CCI de Moldavie ne délivre plus les certificats d'origine pour les produits commercialisés vers la CEI, ne contrôle plus les exportations vers l'UE qui dépendent désormais des douanes afin de bénéficier du SPG. Elle devient avant tout une chambre de commerce au service des entreprises. La CCI aide notamment à soutenir l'export des produits moldaves et à créer des entreprises mixtes avec des entreprises étrangères. Elle offre de nombreux services aux entreprises⁽¹⁵⁾. La CCI fait partie de la représentation officielle à l'OIT et héberge un centre d'information européenne. Le Premier ministre depuis 2001, M. TARLEV, avait auparavant exercé des fonctions importantes au sein de la CCI de Moldavie. Les petites et moyennes entreprises de moins de 30 employés se sont regroupées dans une association à part, en étroite liaison avec la CCI sur le plan financier et organisationnel.

5.1.2 Actuellement, il existe une «Confédération nationale des Employeurs» qui fait partie également de la représentation moldave aux conférences internationales de l'OIT et qui représente les employeurs dans des rencontres sociales convoquées par la présidence moldave. En 2006 le gouvernement a permis la déduction fiscale des cotisations d'employeurs à leurs organisations en répondant positivement à une plainte soumise à l'OIT.

⁽¹⁴⁾ PNUD Étude, 2007, p. 3.

⁽¹⁵⁾ Note d'information de la CCI, mai 2007.

5.1.3 Les partenaires sociaux ont conclu trois nouvelles conventions collectives au niveau national et onze conventions collectives sectorielles et locales. Leur effet réel reste limité dans le dialogue social étant donné que la CCI, même si elle reconnue par la OIE, reste avant tout une chambre de commerce au service des entreprises.

5.2 Bilan de l'évolution de la situation syndicale

5.2.1 Jusqu'en 2000, les travailleurs en Moldavie furent représentés par la «Fédération générale des Syndicats de la République de Moldavie (FGSRM)», Fédération unitaire constituée dès 1990 sur la base de l'organisation des Syndicats de l'Union Soviétique. Cette structure a pris le nom de Confédération en 2000, devenant ainsi la «Confédération des Syndicats de la République de Moldavie» («CSRM»). Des tensions internes apparaîtront au sein de cette organisation, résultant d'oppositions entre agriculture, industrie et services, entre population moldavophone et russophone, entre la droite nationale et parti communiste. En 2000, un certain nombre de fédérations professionnelles — 14 fédérations industrielles, plus celles de la culture et de l'administration publique — quittent la «CSRM», et fondent une nouvelle confédération, la «CSL SOLIDARITATEA». Suite à la démission de la direction de la «CSRM», l'organisation se donne un nouveau leader, Petru CHIRIAC. Une tentative de réunification, malgré les efforts de médiation entrepris par la «Confédération Internationale» des Syndicats (ex «CISL») — dont la «CSRM» était membre depuis 1997, s'avéra impossible. En cause: des conflits de personne, mais aussi des conflits sur la division du patrimoine syndical et surtout des différences de sensibilités politiques entre la «CSRM» plus proche des partis moldavophones, de droite, chrétiens-démocrates et démocrates et Solidaritatea s'affirmant dès le départ proche du parti communiste, à dominante russophone.

5.2.2 La division syndicale se compliqua à partir de 2001, avec le succès électoral du parti communiste et l'élection de leur leader, Vladimir VORONIN, à la présidence de la République. Le choix, par «Solidaritatea» d'une attitude de coopération visant à engranger des avancées sociales et l'engagement de la «CSRM» dans une voie plus revendicative et plus critique, vont crispier les relations entre le pouvoir et les deux organisations syndicales. Le gouvernement, aidé par ses relais au niveau du parti communiste et de l'administration, fera le choix de privilégier systématiquement «Solidaritatea» et d'affaiblir la «CSRM».

5.2.3 L'ingérence répétée et systématique des autorités publiques ont conduit la «CSRM», soutenue en cela par l'ex «CISL», et des fédérations professionnelles (UITA et ISP) à déposer en janvier 2004 une plainte pour violation de la liberté d'association au Comité de la Liberté Syndicale (CLS) de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Dans son rapport intermédiaire de 2006, le CLS a demandé que des enquêtes indépendantes soient menées sur les différents faits d'interférence mentionnés par les plaignants; il a aussi noté que la Moldavie ne disposait pas de mécanisme permettant de sanctionner de façon dissuasive les violations des droits syndicaux et donc d'assurer le respect des normes internationales en la matière. Une mission du Bureau de l'OIT a été organisée en 2005. La «CISL» a attiré l'attention de la Commission européenne sur la situation qui prévaut dans ce pays, en soumettant un rapport critique, en 2005, dans le cadre du SPG accordé à ce pays. À ce jour, aucune mesure n'a été prise par le Gouvernement de Moldavie, pour mettre en règle sa législation ni pour se conformer aux recom-

mandations du CLS. Pour les autorités de Moldavie, et malgré les différents faits recensés dans la plainte au CLS, la situation se résumait à une rivalité entre deux organisations syndicales.

5.2.4 Dans les faits, les autorités ont appelé de plus en plus ouvertement — discours du Président VORONIN au congrès de «Solidaritatea» (en 2005) — à la reconstitution d'une centrale syndicale unique. Depuis 2005-06, le rapport de force entre les deux organisations s'est progressivement inversé (en 2001, la «CSRM» représentait 450 000 membres, «Solidaritatea» 200 000). En 2006 «Solidaritatea» est clairement devenue l'organisation la plus représentative. En juin 2007, un congrès a réunifié les deux organisations. La Confédération Syndicale Internationale (CSI) leur a déjà fait savoir qu'elle ne comptait pas transférer l'affiliation de la «CSRM» à la nouvelle organisation «réunifiée». Celle-ci devrait au préalable démontrer son indépendance par rapport aux autorités publiques et manifester clairement son engagement en faveur des principes de la liberté d'association et de la liberté de négociation collective.

6. Regards sur des mouvements associatifs et des ONG

6.1 Principaux enseignements de l'étude du CESE en 2004

6.1.1 Le nombre d'ONG enregistrées au niveau local et national en Moldavie aurait atteint environ 2 800 depuis l'indépendance 1991. Nombre d'ONG inscrites sur le registre de l'État, notamment celles créées par des acteurs de l'économie ou par des autorités, ont eu une mission provisoire à accomplir au début de la transition. De ce fait, elles ne peuvent pas être considérées comme des acteurs indépendants de la société civile. Il faut également compter avec les organisations qui ont mené de grandes manifestations en association avec l'opposition au gouvernement communiste depuis 2001.

Comme dans d'autres pays en transition, les activités des ONG se concentrent sur la capitale du pays pour tenter d'exercer une influence sur les dirigeants en place. Dans le contexte politique, les tracasseries que doivent subir les ONG augmentent, notamment sur leurs nouveaux champs d'activités que sont la politique de la jeunesse, et la protection des consommateurs et de l'environnement. En Transnistrie, leurs activités sont limitées par contrôle politique pesant.

6.1.2 Quelques grands bailleurs de fonds (Soros, USAID, Eurasia, Hebo, British Peace Building) interviennent dans les domaines de l'éducation, de la culture et des droits de l'homme.

6.1.3 Les organisations de jeunesse, dont la base de recrutement diminue en raison de l'accroissement de l'émigration, réclament à leur gouvernement une politique pro-européenne qui ne soit pas seulement déclamatoire. Ils souhaitent que l'UE leur offre la possibilité de participer à des programmes d'échanges. De l'avis de la plupart des représentants de la société civile, les futurs programmes communautaires d'aides ne devraient pas être négociés et exécutés uniquement avec le gouvernement (comme ce fut le cas pour TACIS), mais aussi avec les représentants des ONG actives.

6.2 Observations sur l'évolution récente du tissu associatif d'après des études d'experts

6.2.1 Pendant les dernières élections en 2005, environ 200 ONG ont formé pour la première fois une coalition unie et indépendante qui a mis en œuvre une campagne d'observation dans

le pays. Cette «Coalition Civile 2005»⁽¹⁶⁾ très visible et influente dans les médias a rejailli pendant les élections de 2007 contribuant à augmenter la crédibilité des ONG auprès de la population.

6.2.2 Schématiquement, on peut distinguer en Moldavie trois catégories distinctes d'ONG. La première catégorie regroupe des grandes organisations bien équipées et connues, implantées dans la capitale et faisant partie de réseaux internationaux⁽¹⁷⁾. La deuxième catégorie englobe le grand nombre d'ONG moins développées, souvent des «one man show», avec peu de capacité opératoire mais à l'affût de financement. Un troisième groupe est formé de quelques «Gongos ONG prête-nom de protagonistes du gouvernement» qui sont comme dans d'autres pays initiés et financés totalement par leurs gouvernements respectifs.

6.2.3 En Transnistrie le groupe de ces «Gongos» est omniprésent étant donné que le régime Smirnow continue à susciter des alliés dans la société civile pour soutenir sa stratégie et se maintenir au pouvoir. Une étude récente d'origine tchèque réalisée par une ONG mentionne également deux autres catégories parmi 900 ONG en Transnistrie⁽¹⁸⁾, à savoir des organisations traditionnelles comme des mouvements des travailleurs, de femmes et de jeunes ainsi que des petites ONG ouvertes aux contacts avec Chisinau, et avec des réseaux internationaux. Certaines font le choix de s'enregistrer auprès des autorités moldaves et accèdent ainsi aux aides européennes.

6.3 Mécanismes actuels de consultation de la société civile et négociation avec les partenaires sociaux

6.3.1 Depuis 2005, différents ministères du gouvernement ont ouvert ou renforcé un dialogue avec une partie de la société civile, sous les formes suivantes: réunion consultative mensuelle au Ministère des Affaires étrangères et de l'intégration européenne et une conférence nationale en avril 2006 qui a rédigé 18 conclusions pour améliorer la collaboration entre le gouvernement et la société civile. Simultanément d'autres ministères, notamment celui de la Justice, de l'Agriculture et celui des Finances ont eu des contacts réguliers avec des éléments de la société civile. Il y a plusieurs projets en cours, en particulier avec le PNUD pour faciliter les démarches d'enregistrement et pour améliorer la situation financière précaire de nombreuses ONG.

6.3.2 Le Parlement moldave sous l'impulsion de Marian LUPU a mis en œuvre depuis 2006 un «concept de coopération entre le Parlement et la Société Civile» avec des objectifs fort ambitieux et en proposant une série de mécanismes et formes

de coopération tel que de «consultation permanente on line», des réunions *ad hoc* ou des audits publics avec des commissions parlementaires et une conférence annuelle.

6.3.3 Depuis deux ans plusieurs ONG s'efforcent de participer concrètement à la mise en œuvre du plan d'action avec l'UE dans ses différents champs d'action, encouragés notamment par les expériences positives de leurs voisins roumains et ukrainiens. Cette démarche est également encouragée par le Parlement européen qui a adopté un rapport en mai 2007.

6.3.4 Dans les relations professionnelles, il n'y a pas à s'étonner que le dialogue social en Moldavie tourne au ralenti. Il existait une «Commission Républicaine pour la Négociation Collective» qui fonctionnait plus comme un lieu d'information sur des décisions prises ailleurs que comme un réel espace de consultation et de dialogue. Les partenaires n'avaient pas de prise sur l'ordre du jour de cette Commission — ainsi il n'a pas été possible de discuter de la plainte ni des suites à donner aux recommandations du CLS. La Commission ne disposait pas de secrétariat propre, ni de structures décentralisées au niveau régional ou sectoriel. Signalons par ailleurs que la «CGSRM» avait développé différents programmes de coopération avec la confédération de Transnistrie avec le soutien de l'ex «CISL» et d'organisations syndicales européennes.

6.3.5 En 2006 a été adoptée une loi sur l'organisation et le fonctionnement d'une commission nationale de la Convention collective avec des commissions sectorielles et territoriales. Cette commission nationale comprend 12 personnes désignées par les partenaires sociaux sur les 18 membres qui la constituent.

En conclusion, il est encore beaucoup trop tôt pour évaluer la réalité des récents mécanismes de consultation et de négociation ni l'efficacité de cette coopération initiée par le gouvernement. Cela se mesurera dans la durée sur la base de principes et de modalités clairement définis.

Au regard des évolutions en cours dans les relations UE-Moldavie et tenant compte des prémices que constituent ces nouvelles formes de dialogue social et civil, le CESE souhaite engager des échanges avec la société civile moldave.

Le Comité préconise l'organisation d'une conférence dès 2008 pour que le début des échanges entre société civile coïncide avec la préparation d'un nouveau cadre entre l'UE et la République de Moldavie.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Rapport d'évaluation de la fondation Eurasia (octobre 2005).

⁽¹⁷⁾ Voir des exemples cités dans le rapport «NGO Scores for Moldova», 2005 publié par US AID.

⁽¹⁸⁾ Ondrej Soukop, NGO «People in need», Prague 2007.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne: situation actuelle et perspectives futures»

(2008/C 120/20)

Le 27 septembre 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 la:

«Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne: situation actuelle et perspectives futures».

Le Bureau du Comité a donné mandat au groupe ad hoc de Lisbonne de préparer les travaux du Comité en la matière (rapporteurs: M. van IERSEL et M. BARABÁS).

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 13 décembre 2007) de nommer M. van IERSEL rapporteur général et M. BARABÁS corapporteur, et a adopté le présent avis par 122 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE considère souhaitable que la société civile organisée des États membres, en particulier les Conseils économiques et sociaux (CES), lorsqu'ils existent ⁽¹⁾, participent en tant que partenaires actifs dans la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne. À cette fin, le CESE propose ce qui suit:

1.1.1 Au-delà des gouvernements, les groupes sociaux doivent encourager l'adoption d'approches créatives et prendre des mesures pratiques concrètes en vue d'un changement. De nouveaux partenariats et alliances sont nécessaires pour garantir le succès du processus de Lisbonne et soutenir sa mise en œuvre ⁽²⁾. C'est la raison pour laquelle le présent avis traite en priorité de la contribution des CES nationaux et de la société civile organisée.

1.1.2 Afin de poursuivre les bonnes pratiques adoptées dans plusieurs États membres, il est nécessaire de généraliser l'information, la consultation et la transparence qui profiteront à la conception et à la mise en œuvre des programmes de réforme nationaux (PRN) ainsi qu'à la mise en œuvre de recommandations spécifiques par pays.

1.1.3 Il est également important pour la société civile organisée d'être associée à un stade précoce à la formulation des perspectives d'avenir pour le prochain cycle d'après 2010, qui devrait s'appuyer sur la croissance, les emplois, la cohésion sociale et le développement durable.

1.1.4 Le CESE souligne qu'une mise en œuvre effective permettra de renforcer la visibilité et la cohérence à long terme de l'agenda de Lisbonne.

1.1.5 Les échanges de vues et de pratiques entre le CESE et les CES nationaux concernant les PRN et l'agenda de Lisbonne

⁽¹⁾ Le cadre institutionnel est, à cet égard, très divers au sein de l'UE: tandis qu'un nombre important d'États membres disposent de CES, la plupart des «nouveaux» États membres ont, quant à eux, des commissions tripartites (partenaires sociaux et gouvernements), un nombre limité d'États membres ne disposant pas de CES. Le CESE tente de rassembler autant de contributions que possible d'organes représentatifs. Celles-ci seront annexées au présent avis dans le cadre d'un rapport conjoint qui sera présenté au Conseil européen.

⁽²⁾ Voir résolution du CESE sur «La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée» (JO C 97 du 27.4.2007).

pourraient s'avérer très utiles. Le CESE pourrait apporter son soutien au processus.

1.1.6 Tous les CES nationaux devraient être inclus dans les tours de consultation annuels de la Commission. Les représentants de la Commission pourraient être invités par les CES nationaux et les organisations de la société civile à débattre d'idées et d'approches souhaitables dans le contexte national.

1.1.7 Concernant le travail au Conseil, le CESE est intéressé à participer au groupe de travail de la méthodologie de Lisbonne, sous les auspices du Comité de politique économique du Conseil.

1.1.8 Le CESE suggère que le Conseil européen lui donne mandat de publier chaque année un rapport qui reprenne les informations disponibles sur l'implication de la société civile organisée et, le cas échéant, des CES nationaux, dans les progrès de la stratégie de Lisbonne, et comporte notamment des suggestions concrètes et des propositions d'améliorations souhaitables ⁽³⁾.

1.1.9 L'approche du CESE correspond aux actions engagées par le Parlement européen et le Comité des régions vis-à-vis des parlements nationaux et des régions. Le CESE est favorable à un renforcement accru de la coopération.

2. Introduction

2.1 Depuis 2005, le processus de Lisbonne a progressé aussi bien en termes de contenu que sur le plan institutionnel. Les États membres s'accordent de plus en plus sur la nécessité de mettre en œuvre des ajustements structurels en termes de compétitivité (société fondée sur la connaissance), de croissance durable et d'emploi.

⁽³⁾ Le CESE note qu'il n'interfère en aucune façon avec les procédures de consultation, la compétence et ou la légitimité des partenaires sociaux appliquées dans les États membres et, en particulier, en Espagne.

2.2 Sur le plan institutionnel, la méthodologie de la stratégie de Lisbonne renouvelée a subi des changements bénéfiques. Ceux-ci incluent:

- agenda clair concernant les lignes directrices intégrées;
- programmes nationaux de réforme détaillés (PNR);
- clarification du rôle de la Commission;
- contrôle des processus nationaux par la Commission;
- recommandations spécifiques par pays;
- émulation.

2.3 Comme le montre la pratique, la combinaison d'un agenda bien défini et approuvé et la dynamisation de la méthode ouverte de coordination, respectueuse de la subsidiarité, commence à porter ses fruits. L'on constate que les États membres sont de plus en plus ouverts à la compréhension mutuelle et à l'échange critique de points de vue sur les ajustements. Résultat de la nouvelle méthodologie, un nombre croissant d'États membres sont plus enclins à regarder au-delà des frontières nationales et à examiner les meilleures pratiques.

2.4 Un écart subsiste néanmoins entre la rhétorique et la réalité. Le vrai problème concerne l'application, souvent incomplète ou imprécise. Dans bien des cas, il n'y a pas d'objectifs concrets et mesurables ni de calendriers.

2.5 En outre, des différences importantes existent entre États membres. Les États membres n'acceptent pas tous facilement les commentaires critiques venant de pays partenaires ou de la Commission. Il y a actuellement, dans le cadre de l'exercice de surveillance multilatérale, un certain degré d'analyse réciproque des PNR par les États membres.

2.6 La plupart des gouvernements ont désigné un(e) responsable du processus de Lisbonne, en guise de coordinateur(trice). Cette disposition devrait contribuer à rationaliser la coopération entre la Commission et les gouvernements et renforcer la transparence. Dans la plupart des cas, toutefois, le rôle de ce ministre/secrétaire d'État au sein du gouvernement mais aussi en rapport avec le Parlement et la société doit encore être défini.

2.7 Il n'est pas rare d'entendre dire que la stratégie de Lisbonne est le secret le mieux gardé de l'Europe, tant l'utilisation de cette expression est rare. Toutefois, depuis son renouvellement en 2005, notamment grâce aux ajustements de la méthodologie, les États membres appliquent progressivement des réformes selon les orientations définies.

2.8 S'il est vrai que le processus semble bien engagé, les deux prochaines années seront néanmoins décisives pour sa continuation et son approfondissement. Il est surtout important que le processus de Lisbonne ait une structure claire et acceptée, qu'il soit reconnu comme stratégie à l'échelle européenne, y compris par les acteurs non gouvernementaux, et conduite à des ajustements ainsi qu'à une convergence des politiques gouvernementales.

3. Coresponsabilité du CESE, des CES nationaux et de la société civile organisée dans le processus de Lisbonne

3.1 L'agenda de Lisbonne vise à permettre à la société européenne d'affronter les défis du XXI^e siècle et de garantir sa position et son rôle vis-à-vis d'un nombre croissant d'acteurs mondiaux. Elle est également une question d'état d'esprit et d'attitude.

3.2 Ce processus ne peut pas se limiter aux décideurs politiques, législateurs et groupes de haut niveau. Il devrait être **pour tous, avec tous et mis en œuvre par tous** et ce, pour deux raisons:

- il est souhaitable que plusieurs secteurs de la société donnent leur avis afin de définir les meilleures approches possibles;
- la mise en œuvre au sein des États membres dépend dans une large mesure de la coopération entre tous les acteurs concernés. L'appropriation de ce processus par tous les acteurs est essentielle.

3.3 La coresponsabilisation et l'engagement actif des acteurs non gouvernementaux et des organisations de la société civile permettraient de renforcer le processus, combinant des approches descendantes et ascendantes. Ils susciteraient aussi un indispensable soutien public de qualité.

3.4 Jusqu'à présent, dans nombre d'États membres, les conseils économiques et sociaux nationaux (CES) n'ont eu, dans le meilleur des cas, qu'un accès limité au processus de Lisbonne. Il faut dès lors adopter des mesures supplémentaires pour encourager leur coresponsabilité. Dans les États membres qui n'ont pas de CES nationaux, il faudrait mettre en place d'autres formes institutionnalisées d'implication.

3.5 Les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile doivent participer à tous les stades du processus de Lisbonne durant l'année calendrier. Ces stades sont les suivants: évaluation (du cycle en cours), préparation, activités de mise en œuvre et de suivi des PRN et recommandations spécifiques par pays pour le plus long terme.

3.6 Le CESE considère souhaitable que les CES nationaux s'engagent par rapport à l'agenda de Lisbonne de quatre façons:

- en diffusant des informations et en assurant une consultation satisfaisantes;
- en examinant d'un œil critique la mise en œuvre nationale;
- en faisant des propositions concrètes;
- en accordant plus de visibilité à l'agenda de Lisbonne; cela passe par le rehaussement du profil du débat national.

3.7 Dans les pays qui ne disposent ni de CES ni de commissions tripartites, il faut trouver d'autres moyens d'engager les partenaires sociaux dans le processus de consultation. Ceci vaut également pour la société civile organisée (*).

(*). À titre d'exemple, l'on peut citer la Suède: le gouvernement y consulte les partenaires sociaux plusieurs fois par an (en préparation du PNR) ainsi que, dans des réunions séparées, la société civile organisée.

3.8 Il faut souligner que la même approche devrait être suivie aux niveaux régional et local, souvent déterminants pour la mise en œuvre réelle. Par ailleurs, au niveau régional, il faut encourager les partenariats entre les organisations de la société civile concernées et les partenaires sociaux en vue de la cohésion territoriale et sociale.

3.9 En outre, afin de traduire les plans d'action de la stratégie de Lisbonne en réalité aux niveaux régional et local, ils doivent être sous-tendus par une gestion et une mise en œuvre efficaces des fonds structurels.

3.10 En ce qui concerne le CESE, son rôle est quadruple:

- il relaie les points de vue de la société civile organisée;
- il pourrait agir comme canal d'information sur les points de vue des CES nationaux et des organisations de la société civile apportant une valeur ajoutée aux discussions de la Commission et du Conseil;
- il pourrait servir de forum d'échange de points de vue et de meilleures pratiques en coordination avec les CES nationaux et offrir une plateforme de discussion entre ces derniers et la Commission ⁽⁵⁾;
- il peut contribuer à la diffusion des objectifs et des résultats du processus de Lisbonne.

4. Travail sur les thèmes prioritaires décidés par le Conseil de printemps 2006

4.1 Au cours de sa session plénière de juillet 2007, le CESE a adopté, comme demandé, quatre avis d'initiative:

- «L'emploi pour les catégories prioritaires» ⁽⁶⁾;
- «L'investissement dans la connaissance et l'innovation» ⁽⁷⁾;
- «Le potentiel des entreprises, notamment des PME» ⁽⁸⁾;
- «La définition d'une politique énergétique pour l'Europe» ⁽⁹⁾.

Les CES nationaux ont participé à la préparation de ces avis d'initiative et leurs contributions ont été annexées aux avis. Par la suite, le CESE a adopté un avis sur une meilleure intégration de la stratégie relative au changement climatique dans la stratégie de Lisbonne.

4.2 Ces avis d'initiative, qui présentent également des contributions thématiques des CES nationaux sur des questions clés identifiées par le Conseil, ont apporté des éléments spécifiques au rapport de la Commission, et serviront à lancer un débat plus vaste en vue du sommet de Lisbonne de mars 2008.

4.3 Le présent avis d'initiative est avant tout une contribution aux débats au Conseil. Il vise principalement à préciser le rôle

⁽⁵⁾ À cet égard, il y a lieu de noter que le Parlement européen a récemment mis sur pied une structure de coordination conjointe avec les parlements nationaux.

⁽⁶⁾ «L'emploi pour les catégories prioritaires (stratégie de Lisbonne)», JO C 256 du 27.10.2007, p. 93.
(http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_fr.asp).

⁽⁷⁾ «L'investissement dans la connaissance et l'innovation (Stratégie de Lisbonne)», JO C 256 du 27.10.2007, p. 17.
(http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_fr.asp).

⁽⁸⁾ «Le potentiel des entreprises, notamment des PME (stratégie de Lisbonne)» JO C 256 du 27.10.2007, p. 8.
(http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_fr.asp).

⁽⁹⁾ «La définition d'une politique énergétique pour l'Europe (stratégie de Lisbonne)», JO C 256 du 27.10.2007, p. 31.
(http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_fr.asp).

des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile dans le processus.

4.4 Au cours de la préparation de son avis, le CESE a aussi bénéficié de la contribution de son «Groupe de liaison avec les organisations et réseaux européens de la société civile», laquelle est également annexée au présent avis.

5. Implication des partenaires sociaux et de la société civile organisée

5.1 Il est d'une importance capitale que l'agenda de Lisbonne soit discuté publiquement par l'ensemble de la société et qu'il soit perçu comme un agenda européen souhaitable et adapté aux circonstances, procédures et exigences légales nationales.

5.2 Les documents de la Commission devraient être bien ciblés afin de susciter un vaste débat au sein de la société. La recherche de nouveaux partenariats réussis requiert un effort de ciblage et d'identification, d'une part, d'information et de communication de l'autre.

5.3 Qui dit plus de débat et de transparence dit aussi plus de sensibilisation de l'opinion publique. Cela pourrait également encourager la créativité et l'ouverture par rapport à des propositions et des solutions non conventionnelles. Dans plusieurs pays, des mesures et des pratiques bénéfiques et/ou des négociations entre partenaires sociaux au niveau sectoriel ou de l'entreprise donnent souvent des résultats micro-économiques intéressants.

5.4 Plus importante encore est la manière dont sont impliqués les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile ayant les compétences nécessaires pour participer au processus dans les PNR et la mise en œuvre des recommandations de l'UE.

5.5 La participation de tous ces acteurs pourrait également entraîner une plus grande convergence entre les programmes nationaux, évolution souhaitable au vu de l'interdépendance économique croissante en Europe et des effets indirects correspondants.

5.6 L'expérience montre que le processus de Lisbonne fonctionne mieux lorsque les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile assument une coresponsabilité active. La stratégie de Lisbonne présuppose l'existence d'une culture de coopération non antagoniste. Des éléments indiquent que cette coopération est en cours au sein des États membres.

5.7 Le degré d'implication des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile varie d'un État membre à l'autre ⁽¹⁰⁾. Ceci est en partie imputable aux différentes réglementations statutaires des CES et d'institutions similaires et au degré d'information et de consultation, encore moins développé.

⁽¹⁰⁾ Voir note 3.

5.8 La Commission devrait encourager tous les États membres à inclure les organisations de la société civile et, dans les pays où ils existent, les CES nationaux, dans les consultations nationales.

5.9 Durant les tours de consultation avec certains États membres, la Commission rencontre aussi les partenaires sociaux. Cette pratique devrait graduellement être étendue. Elle permettrait à la Commission de jouer un rôle de contrôle plus important. En outre, dans les pays où le gouvernement fait partie du CES ou d'une commission tripartite, il serait souhaitable que la Commission rencontre les partenaires sociaux séparément.

5.10 Il serait utile que les CES nationaux échangent leurs expériences de consultation et de participation ⁽¹¹⁾. Celles-ci pourraient porter sur:

- l'information et les consultations relatives à l'agenda de Lisbonne dans le contexte national;
- la manière dont les CES présentent leur avis à leur propre gouvernement;
- le degré d'application de ces avis dans les politiques nationales.

5.11 La tenue de réunions bilatérales ou trilatérales (forums, tables rondes) pourrait également s'avérer utile pour promouvoir l'application de pratiques convergentes entre CES.

5.12 Le CESE pourrait contribuer à ce processus en recueillant des exemples de bonnes pratiques d'information et de consultation dans toute l'Europe et en dressant une liste de pratiques et de mesures intéressantes, qui serait promue par les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile au sein des États membres.

5.13 En ce qui concerne les contributions des États membres n'ayant pas de CES, le CESE pourrait coopérer directement avec les organisations nationales de la société civile par le biais de ses membres; ceux-ci pourraient en effet utiliser les missions exploratoires de diverses formes, par exemple, en tenant des auditions au niveau national.

6. L'échange de bonnes pratiques

6.1 La présentation d'exemples microéconomiques concrets où les objectifs nationaux ont été atteints ou devraient l'être grâce à la participation de partenaires sociaux et de la société civile organisée au sein des États membres offre certainement une valeur ajoutée.

6.2 En voici certains exemples:

Recherche, innovation, connaissance

- promotion de la société de la connaissance;

⁽¹¹⁾ Un bon exemple de suivi des PNR au niveau national est l'observatoire que le CES grec a créé pour la stratégie de Lisbonne. Celui-ci constitue un outil visible pour suivre les progrès accomplis ou leur absence. D'autres CES sont intéressés par la possibilité de suivre cet exemple.

- éducation, à tous les niveaux, y compris la formation professionnelle: nouvelles compétences pour de nouvelles opportunités;
- relance de pactes pour l'apprentissage continu et de centres d'apprentissage ouverts;
- coopération entre des universités/instituts de recherche et des PME;
- création de l'institut technologique européen;
- plateformes d'innovation avec la participation du secteur privé.

Entrepreneuriat et compétitivité

- promotion de jeunes entreprises et de l'esprit d'entreprise;
- attention particulière accordée aux PME: conditions légales, capital risque;
- guichet unique pour les entreprises;
- réduction de la charge administrative et, en particulier, identification des domaines où cette réduction serait la plus efficace;
- gouvernement électronique;
- subsides à l'innovation pour les PME («chèques-innovation»);
- mesures fiscales spécifiques.

Marché de l'emploi et emploi

- idées innovatrices et objectifs mesurables pour créer des emplois pour les jeunes;
- inclusion sociale de groupes vulnérables;
- égalité entre les hommes et les femmes;
- stimulation de la création d'emplois durables;
- approches souhaitables concernant le travail à temps partiel;
- nouvelles idées et moyens de mise en œuvre concernant la «flexicurité»;
- nouveaux partenariats aux niveaux local et régional;
- entreprises de l'économie sociale.

En outre, il faudra discuter de mesures efficaces et concrètes assorties de calendriers concernant l'énergie et le changement climatique.

Dans tous ces cas, des discussions entre acteurs dans un ou plusieurs États membres sont en cours. Les CES nationaux et la société civile organisée ont leur propre vision des applications pratiques. Les discussions entre représentants des gouvernements et hommes politiques seraient certainement enrichies par des propositions ascendantes dûment canalisées, qui illustreraient les nombreuses opportunités existant dans la société européenne.

6.3 Un débat plus vaste avec les acteurs concernés contribuera à établir de nouveaux objectifs concrets pour la méthode ouverte de coordination. Ceci pourrait inclure un système d'établissement, des indicateurs et des évaluations par les pairs visant à mesurer le degré d'engagement de la société civile organisée.

6.4 Il serait également intéressant pour la Commission et pour le Conseil de connaître les sujets dont débattent les CES nationaux entre eux. Le CESE pourrait établir une liste des questions ayant une importance transversale à l'échelle européenne.

Plus ces discussions concernent des approches et des mesures concrètes de promotion des objectifs de Lisbonne, plus elles attireront l'attention des cercles gouvernementaux.

6.5 La mise en œuvre et la manière dont cette dernière est garantie par des buts, des objectifs mesurables et des calendriers est cruciale. La société civile organisée dans son ensemble et, en particulier, les CES nationaux peuvent jouer un rôle efficace pour identifier les défaillances et aider à trouver des solutions durables.

Bruxelles, le 13 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (Version codifiée)»

COM(2007) 587 final

(2008/C 120/21)

Le 24 octobre 2007 le Conseil de l'Union européenne, a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (Version codifiée)».

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 440^e session plénière des 12 et 13 décembre 2007 (séance du 12 décembre 2007), a décidé, par 129 voix pour et 6 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 décembre 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS
