

Journal officiel

de l'Union européenne

C 317



Édition
de langue française

Communications et informations

52^e année
23 décembre 2009

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I	<i>Résolutions, recommandations et avis</i>	
	AVIS	
	Comité économique et social européen	
	455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009	
2009/C 317/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'intégration des politiques en matière de transport et d'aménagement du territoire pour des transports urbains plus durables»	1
2009/C 317/02	Avis du Comité économique et social européen sur «La compétitivité de l'industrie européenne du verre et de la céramique dans la perspective, notamment, de l'application du paquet "énergie et climat" de l'UE» (avis exploratoire demandé par la présidence tchèque)	7
2009/C 317/03	Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE — Bosnie-et-Herzégovine: le rôle de la société civile» (avis exploratoire)	15
2009/C 317/04	Avis du Comité économique et social européen sur les «Émissions dues au transport par route — Mesures concrètes contre la stagnation» (avis d'initiative)	22
2009/C 317/05	Avis du Comité économique et social européen sur «Les marchés des équipements et les marchés d'aval du secteur automobile» (avis d'initiative)	29
2009/C 317/06	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Espaces urbains et violence des jeunes»	37
2009/C 317/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Protection des enfants contre les délinquants sexuels itinérants»	43

Prix: 7 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2009/C 317/08	Avis du Comité économique et social européen sur «Quel avenir pour les zones non urbaines dans la société de la connaissance?» (avis d'initiative)	49

III Actes préparatoires

Comité économique et social européen

455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009

2009/C 317/09	Avis du Comité économique social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux droits des consommateurs» COM(2008) 614 — 2008/0196 (COD)	54
2009/C 317/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/83/CE en ce qui concerne la prévention de l'introduction dans la chaîne d'approvisionnement légale de médicaments falsifiés du point de vue de leur identité, de leur historique ou de leur source» COM(2008) 668 <i>final</i> — 2008/0261 (COD)	62
2009/C 317/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 78/660/CEE du Conseil concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés en ce qui concerne les micro-entités» COM(2009) 83 <i>final</i> — 2009/0035 (COD) ..	67
2009/C 317/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil de certains actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité, en ce qui concerne la procédure de réglementation avec contrôle — Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle — Cinquième partie» COM(2009) 142 <i>final</i> — 2009/0048 (COD)	72
2009/C 317/13	Avis du Comité économique et social européen sur l'«Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique» COM(2008) 864 <i>final</i>	75
2009/C 317/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Stratégie pour une mise en œuvre de l'internalisation des coûts externes» COM(2008) 435 <i>final</i>	80
2009/C 317/15	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 concernant la télémédecine au service des patients, des systèmes de soins de santé et de la société» COM(2008) 689 <i>final</i>	84
2009/C 317/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs» COM(2008) 816 <i>final</i> — 2008/0246 (COD)	89



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

455^e SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 JUILLET 2009**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'intégration des politiques en matière de transport et d'aménagement du territoire pour des transports urbains plus durables»**

(avis exploratoire)

(2009/C 317/01)

Rapporteur: **M OSBORN**

Par lettre en date du 3 novembre 2008, la Commission européenne a demandé au Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur:

«L'intégration des politiques en matière de transport et d'aménagement du territoire pour des transports urbains plus durables».

La section spécialisée «Transport, énergie, infrastructures et société de l'information», chargée des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2009.... (rapporteur: M. Osborn).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 114 voix pour et 1 voix contre.

1. Résumé

1.1. Les citoyens doivent utiliser les transports pour accéder à leur travail, aux magasins, aux écoles et à tous les autres lieux fréquentés dans la société moderne. Le développement et le maintien de divers modes de systèmes de transport constituent une mission essentielle relevant des politiques publiques. Les transports présentent néanmoins des inconvénients. Ils sont source de pollution, d'encombrements et d'accidents. Les liaisons de transport ou leur absence peuvent renforcer les communautés, ainsi que les diviser et les isoler. De plus, les transports contribuent largement aux émissions de CO₂ et à la menace croissante de changements climatiques.

1.2. À tous les niveaux, les pouvoirs publics doivent répondre à la nécessité croissante d'instaurer des modèles de transport plus durables, satisfaisant aux besoins des citoyens dans ce domaine tout en ayant moins d'effets négatifs. Les zones urbaines, qui

connaissent les problèmes les plus importants, nécessitent tout particulièrement des stratégies de transport plus durables.

1.3. Le schéma des mouvements de transport dans les zones urbaines est étroitement lié à celui de l'aménagement du territoire. Mettre en place des modes de transport plus durables exige donc d'adopter des stratégies et des politiques intégrées d'aménagement du territoire et de transport.

1.4. C'est aux pouvoirs publics de niveaux local et national qu'incombe en premier lieu la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies intégrées. Dans un certain nombre de villes et de pays d'Europe, des avancées ont déjà été réalisées sur la voie du développement durable dans ce domaine. Toutefois, les progrès se sont avérés très inégaux jusqu'à présent. Il est possible et nécessaire de concevoir une initiative de niveau européen pour promouvoir et accélérer l'adoption et la mise en œuvre de stratégies intégrées d'aménagement du territoire et de transport plus durables dans les villes d'Europe.

1.5. Les éléments essentiels de l'initiative devraient comporter:

- le lancement d'une nouvelle initiative de recherche visant à identifier plus précisément les principaux éléments des meilleures pratiques observées dans ce secteur;
- la mise au point d'un ensemble fiable d'indicateurs de progrès en matière de transports durables;
- l'analyse de l'expérience acquise aux niveaux local et national et le réexamen des modes de soutien législatif et financier à l'égard de leur incidence en termes de transports et d'émissions de carbone;
- l'élaboration d'un nouveau cadre européen pour des transports urbains et un aménagement du territoire durables;
- le réexamen de l'équilibre des autres politiques et programmes européens afin que l'incidence générale de la politique européenne soit plus favorable aux transports durables.
- le développement des systèmes de transports intelligents (ITS).

2. Réflexions générales

2.1. Les sociétés modernes sont lourdement dépendantes des transports. Les particuliers utilisent les transports pour se rendre au travail, faire les magasins, pratiquer leurs activités de loisir et se déplacer presque partout. Les entreprises ont également besoin des transports pour produire et livrer leurs biens et services dans le monde entier.

2.2. Les avancées technologiques réalisées au cours des deux derniers siècles ont permis d'allonger considérablement les distances pouvant être parcourues aisément à des prix abordables et d'étoffer la gamme des biens et des services ainsi que des styles de vie à notre disposition. Elles ont aussi transformé la manière dont évoluent les zones urbaines. Celles-ci ne doivent plus nécessairement se regrouper autour de petits centres disposant d'infrastructures principalement accessibles à pied. Elles peuvent s'étendre, et par là-même perdre en densité, sur de vastes zones reliées par des réseaux de routes et de systèmes de transport.

2.3. Ces changements ont certes été bénéfiques à de nombreux égards, mais ils ont aussi généré d'importants problèmes. L'augmentation continue de la demande de transports est source d'encombrements et de retards. Les communautés locales sont confrontées à une perte de cohésion dans la mesure où les services locaux disparaissent pour s'implanter dans des zones plus éloignées, et les habitants perdent le contact avec leurs voisins. La plupart des types de transport à moteur génèrent du bruit et de la pollution. De même, la plupart provoquent des émissions de CO₂, et la demande toujours croissante de moyens de transport est une des principales causes du changement climatique.

2.4. Pendant de nombreuses années, les pouvoirs publics ont considéré l'expansion de l'offre de transports comme un bien public. Les politiques et les investissements publics dans ce domaine avaient pour objet d'étendre les réseaux de transport et de les rendre plus accessibles à tous.

2.5. De nombreux autres programmes et politiques publics ont aussi eu un impact en suscitant une hausse de la demande de déplacements plus nombreux et lointains. Bon nombre de sites de nouveaux logements présentent une densité trop faible pour accueillir des transports publics, leur conception reposant sur l'hypothèse que les habitants utiliseront un moyen de transport personnel pour leurs déplacements. La réorganisation des écoles, des hôpitaux et d'autres services publics a eu pour effet de créer des établissements plus grands, mais plus éloignés. De même, les concepteurs de zones commerciales ont préféré implanter ces dernières sur de vastes sites en périphérie des villes.

2.6. Toutefois, cette conception évolue progressivement. Les citoyens commencent à reconnaître tant les inconvénients des transports que leurs avantages. Les politiques publiques s'adaptent également. Les politiques et les programmes de transport doivent continuer à garantir que les besoins fondamentaux soient couverts de manière satisfaisante dans ce domaine. Parallèlement, il est de plus en plus admis que les politiques de transport et d'aménagement du territoire, entre autres, doivent comporter des mesures de nature à réduire ou limiter la demande générale de transports et à encourager les citoyens à privilégier des modes de transport plus durables, comme les transports publics, la marche et le vélo, par rapport à l'utilisation d'une voiture individuelle.

2.7. La menace de plus en plus lourde que représentent le changement climatique et l'insécurité des approvisionnements en pétrole accroît l'urgence de résoudre ces dilemmes et la nécessité d'engager une action plus résolue pour réduire la demande de transport et la limiter à des modes de transport plus durables. Ce type d'action pourrait avoir pour effet un remaniement important des modèles d'aménagement urbain et de mobilité.

2.8. Quatre nouveaux objectifs stratégiques clés pour des transports et un aménagement du territoire de nature durable:

- encourager les personnes à choisir un lieu de résidence plus proche de leur travail ainsi que des structures éducatives et de loisirs, et/ou faire en sorte de créer des emplois et des structures éducatives plus proches des zones habitées, afin de réduire les encombrements, la pollution et les émissions de gaz à effet de serre, et de permettre aux communautés locales de redevenir viables;
- encourager les personnes qui en ont la possibilité à emprunter les transports publics ou à se déplacer à pied ou à vélo lorsque c'est possible, et décourager l'utilisation de la voiture;
- encourager les entreprises à recourir à des sources d'approvisionnement et à une main-d'œuvre plus locales afin de limiter les mouvements de transport dus à leur activité;
- susciter un regain d'intérêt pour des destinations de vacances plus locales, de manière à réduire ou à limiter la demande toujours plus forte de transports aériens et les répercussions néfastes sur l'environnement.

2.9. C'est une immense dynamique sociale et économique qui alimente cette demande de transports qui va croissant, et ce n'est pas une tâche aisée de la stopper ou d'inverser la tendance. L'expérience a montré que l'on ne pouvait s'atteler avec succès à cette tâche que si la politique en matière de transport est mise en application de manière bien intégrée, en reliant le transport à l'aménagement du territoire et à d'autres politiques pour qu'elles se renforcent mutuellement, et en mettant en œuvre ces différentes politiques de manière transparente et démocratique pour s'assurer d'un soutien politique et de l'opinion publique suffisant en leur faveur, à tous les niveaux de gouvernance. La mise au point de nouvelles stratégies et politiques doit tenir particulièrement compte des besoins des personnes âgées ou handicapées et des ménages disposant d'un faible revenu.

3. Éléments des politiques coordonnées d'aménagement du territoire et de transports durables

3.1. Les politiques d'aménagement du territoire pouvant favoriser la mise en place de transports urbains plus durables prévoient de:

- promouvoir de plus grandes densités de développement;
- encourager des formes compactes de développement urbain où l'ensemble des services importants sont situés à proximité;
- privilégier le développement ou l'expansion de villes de taille limitée (petites et moyennes) à celui de grandes villes ayant atteint la limite de leurs capacités;
- limiter l'empiètement des villes sur leurs espaces verts environnants, aménager des espaces verts dans les villes et autour de celles-ci, etc.;
- encourager la mise à disposition d'installations et d'équipements locaux de plus petite taille (commerces, écoles, églises, hôpitaux, services publics, etc.) desservant une zone géographique de dimension réduite et décourager l'implantation de structures plus vastes et plus éloignées desservant des zones géographiques plus étendues et plus dispersées;
- encourager un développement polyvalent allant dans le sens d'usages mixtes plutôt que séparer différentes fonctions entre des zones qui ne sont accessibles qu'en voiture ou en transports publics;
- encourager les personnes à vivre plus près de leur lieu de travail ou d'autres destinations où ils se rendent régulièrement;
- encourager le télétravail en mettant pleinement à profit internet;
- favoriser l'implantation d'aménagements de grande ampleur (qu'ils soient publics ou privés) dans des zones facilement accessibles en transports publics et limiter dans ces endroits la surface de stationnement réservé aux voitures ou instaurer des tarifs de stationnement élevés;
- encourager les entreprises à implanter leurs activités sur des sites présentant des facilités d'accès pour la main-d'œuvre, les fournisseurs et les consommateurs locaux, et accessibles par les transports en commun;

- encourager les entreprises à trouver de la main-d'œuvre et des fournisseurs locaux, à servir les marchés locaux, ainsi qu'à éviter la vente à distance et à atténuer les conséquences de la mondialisation;
- introduire un système d'internalisation des coûts externes qui soit fondé du point de vue technique.

3.2. Les politiques susceptibles de favoriser la mise en place de transports urbains plus durables prévoient de:

- promouvoir des transports publics de bonne qualité, propres, accessibles et efficaces du point de vue énergétique;
- réaffecter aux transports publics les investissements en infrastructures routières;
- promouvoir des voies ou des itinéraires réservés aux transports publics;
- restreindre l'espace et le temps de stationnement pour les véhicules individuels dans les centres-villes;
- encourager les programmes visant à créer des zones piétonnières, des voies cyclables et piétonnes ainsi que des passerelles;
- promouvoir les programmes de gestion de la mobilité;
- sensibiliser les citoyens en fournissant des informations sur les transports;
- promouvoir une taxation pour l'utilisation de l'espace routier;
- faire en sorte que la taxation des véhicules et du carburant intègre le coût de tous les effets induits que ce mode de transport fait supporter à la société, notamment les émissions de carbone et autres types de pollution;
- encourager les pouvoirs publics à s'implanter dans des quartiers à forte densité de bureaux et à inciter les fonctionnaires à emprunter les transports publics pour se rendre au travail et à appliquer l'horaire flexible.

3.3. L'expérience montre toutefois que les politiques de cette nature ne peuvent être mises en œuvre au coup par coup. Elles ne sont efficaces et politiquement acceptables que lorsqu'elles sont introduites dans le cadre d'une stratégie globale, comportant des objectifs liés à l'aménagement du territoire et aux transports, et associant plusieurs pans du secteur public ainsi que de nombreux acteurs du secteur privé.

3.4. Par exemple, les limites imposées à l'utilisation des transports individuels dans les villes, comme la restriction du stationnement, les redevances routières ou les frais de stationnement, ne sont acceptables et efficaces que si les moyens de transport public constituent une solution de remplacement suffisamment intéressante, c'est-à-dire s'ils sont propres, sûrs, fréquents, fiables et abordables. Par ailleurs, il y a lieu de prendre tout particulièrement en considération les besoins des personnes âgées, des personnes handicapées et des ménages disposant d'un faible revenu.

3.5. De même, promouvoir l'utilisation du vélo exige d'adopter une panoplie de mesures prévoyant notamment de mettre en place des pistes cyclables et des parkings sûrs et adaptés, dans les espaces tant publics que privés, d'inciter les citoyens en capacité à prendre le vélo au lieu de leur voiture, d'encourager les employeurs à participer aux frais de mobilité du personnel et d'instaurer une culture du vélo.

3.6. Dans le même ordre d'idée, favoriser l'implantation de commerces et d'autres services locaux nécessite de formuler des exigences appropriées en matière de zonage tant pour encourager les petites structures locales que pour décourager la construction, à la périphérie des villes, de vastes sites uniquement accessibles en voiture; sont également requis des politiques fiscales favorisant une implantation locale, des programmes de revitalisation urbaine renforçant l'attrait des petites installations locales, ainsi que des centres de proximité ayant un rôle de catalyseurs.

3.7. Il ne sera pas aisé d'arrêter et d'inverser les tendances qui ont marqué l'évolution des villes et des transports urbains depuis un siècle. La plupart des actions engagées à ce jour ont été lancées au niveau local, au coup par coup et à titre d'essai. Les avancées ont été entravées par des conflits entre différents organes et niveaux de gouvernance. Il est nécessaire de passer outre de nombreux intérêts personnels, publics ou privés.

3.8. La menace de plus en plus lourde que représentent le changement climatique et l'augmentation constante de la part des transports dans la production globale de gaz à effet de serre en Europe confèrent une nouvelle urgence à ces problèmes. Nous ne pouvons nous permettre de laisser se prolonger la situation d'inertie actuelle. Il est nécessaire d'engager une transition beaucoup plus rapide vers des modèles durables de transports urbains et d'aménagement du territoire.

4. Action aux niveaux local et national

4.1. Au niveau local, le rôle principal doit revenir aux instances locales d'aménagement du territoire, en collaboration avec les autorités locales responsables des transports et de la voirie ainsi qu'avec d'autres organismes publics. Les services compétents doivent élaborer des plans d'aménagement du territoire qui soutiendront le modèle de développement et les liaisons de transport, de manière à renforcer, au fil du temps, le caractère durable des schémas de transport (avec développement des systèmes ITS).. Les autorités en charge des transports doivent compléter ces mesures d'aménagement du territoire par des dispositions visant à garantir que les transports publics soient suffisamment fréquents, fiables et abordables pour constituer une alternative acceptable au transport individuel. Ensemble, ces services doivent élaborer des stratégies intégrées pour des transports et un aménagement du territoire durables. Il convient d'associer d'autres organismes publics et promoteurs importants en leur demandant de tenir pleinement compte de l'incidence des transports dans leurs propres stratégies futures.

4.2. Il va sans dire qu'il faudra du temps pour évoluer vers un modèle plus durable de transports urbains et d'aménagement du territoire. L'objet des stratégies intégrées doit être de garantir qu'à chaque fois que des réseaux de transport sont modifiés ou qu'un projet d'aménagement ou de réaménagement urbain est entamé, chaque étape successive constitue un pas dans la bonne direction. Certaines villes européennes ont déjà réalisé des avancées dans ce sens et ont adopté d'importantes politiques novatrices visant à promouvoir des transports plus durables. En règle générale, néanmoins, la plupart des villes continuent à se heurter à un manque de pouvoir et de ressources financières, de volonté politique ainsi que de compréhension et de soutien de la part des citoyens. Elles sont également poussées à se mettre en position de concurrence pour attirer de nouveaux développements de nature non durable. Il est nécessaire de concevoir une nouvelle forme de coopération afin de façonner les villes du futur sur un modèle plus polycentrique, compact et durable. La transition qui doit s'opérer en matière d'urbanisme doit être soutenue et encouragée.

4.3. Les autorités nationales (et régionales) jouent un rôle essentiel afin d'encourager et de permettre la réalisation d'actions appropriées au niveau local. Les gouvernements nationaux peuvent parfois être amenés à restructurer des institutions et des organes locaux ou à redéfinir leurs domaines de compétence, afin de faciliter l'élaboration de stratégies véritablement intégrées. Ils peuvent également inviter ou encourager les différentes instances locales et administrations publiques concernées à travailler en partenariat pour mettre au point des stratégies intégrées. De même, ils peuvent être amenés à prendre des mesures d'incitation, à consolider les connaissances et l'expérience disponibles et à garantir la coordination des politiques à tous les niveaux.

4.4. Les gouvernements nationaux sont généralement responsables du cadre réglementaire de base pour l'élaboration de plans d'aménagement du territoire et la réglementation des nouveaux aménagements; ils fournissent aussi les moyens permettant aux collectivités locales de réguler ces aménagements de manière à étayer une stratégie intégrée.

4.5. En règle générale, les gouvernements nationaux sont également chargés d'établir le cadre financier de base pour l'activité des entreprises de transports publics et peuvent être souvent amenés à financer certains investissements de grande ampleur qui s'avèrent nécessaires. Ils contrôlent également les cadres et les régimes fiscaux, la tarification et les subventions, qui ont une incidence cruciale sur les décisions individuelles et collectives relatives à l'aménagement du territoire, au développement et aux transports.

4.6. Les gouvernements nationaux jouent un rôle essentiel dans la sensibilisation du grand public aux dangers liés à la menace de changement climatique et d'épuisement des ressources, ainsi qu'à la nécessité de mener une action beaucoup plus urgente et déterminée pour modifier la configuration des transports et des déplacements. Il apparaît nécessaire que tous les gouvernements d'Europe élaborent des stratégies ou des cadres globaux pour l'intégration des transports et de l'aménagement du territoire dans les villes.

5. Action au niveau européen

5.1. À ce jour, les politiques et les actions menées par l'UE dans le domaine des transports se sont concentrées sur la création et l'extension de vastes réseaux de transport reliant différentes parties de l'Europe. Les fonds régionaux et de cohésion ont joué un rôle important dans le développement de ces réseaux, notamment en ce qui concerne l'extension des grands réseaux routiers. Ce faisant, l'Europe a eu tendance à encourager un mouvement d'expansion et de dispersion toujours plus marqué de nombreuses grandes villes européennes et à rendre plus difficile le retour à un modèle plus durable de transports urbains et d'aménagement du territoire.

5.2. Plus récemment, la Commission a relevé le défi consistant à promouvoir des modèles plus durables de transports urbains. Elle a identifié de nombreuses questions essentielles dans le livre vert sur les transports urbains et dans le rapport technique sur les plans de transports urbains durables qui l'accompagnait. L'UE a alloué des ressources par l'intermédiaire des Fonds structurels et de cohésion ainsi que de la Banque européenne d'investissement. Elle a encouragé l'échange de meilleures pratiques et accordé des subventions de faible montant pour des projets de recherche, de développement et de démonstration, au titre du programme CIVITAS par exemple. Ces activités se sont avérées bénéfiques et pourraient encore être utilement poursuivies et étendues. Cependant, elles n'ont en aucun cas une action transformatrice.

5.3. Les nouveaux défis du changement climatique et la nécessité impérative d'engager des actions dans tous les domaines pour limiter les émissions de CO₂ mettent à présent en évidence la nécessité croissante d'un nouvel effort collectif européen. Seule une initiative européenne de grande envergure peut donner l'accélération nécessaire au processus d'évolution vers des structures plus coordonnées de transports et d'aménagement du territoire durables à l'avenir.

5.4. L'UE dispose bien évidemment d'une compétence limitée dans ce domaine et l'application du principe de subsidiarité signifie que la plupart des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de transport locaux resteront exercées en premier lieu aux niveaux local et national. Quoi qu'il en soit, le Comité estime qu'il est possible de renforcer sensiblement l'activité européenne afin de déclencher et d'encourager des actions aux niveaux local et national, en tenant compte en particulier du rôle de premier plan que joue l'UE dans la lutte contre le changement climatique et les efforts menés pour réduire les émissions de carbone.

5.5. Le Comité soutient les récentes recommandations du Parlement européen et du Comité des régions concernant le renforcement du rôle de l'UE dans ce domaine. Le Comité recommande que la Commission adopte à présent une stratégie en cinq points dans le cadre d'un nouveau plan d'action:

5.6. *A. Entreprendre un nouvel effort de recherche de grande envergure concernant les interactions entre transports et aménagement urbain*

Il existe une longue tradition d'éminents projets de recherche sur l'interaction entre transports et aménagement urbain, réalisés lors des 4^e et 5^e programmes-cadres de recherche et de développement (voir Marshall and Banister, eds.: *Land Use and Transport: European Research: Towards Integrated Policies*. Londres/Amsterdam: Elsevier, 2007). Les 6^e et 7^e programmes-cadres n'ont pas poursuivi cette tradition. Le changement climatique et la menace d'une future pénurie d'énergie représentent de nouveaux défis en matière d'aménagement urbain et exigent que soient effectués des travaux de recherche axés sur les politiques, afin de fournir aux décideurs des informations fiables sur l'incidence probable d'éventuelles stratégies intégrées devant permettre de faire face à l'augmentation des coûts de l'énergie et d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par l'UE. Il apparaît donc nécessaire de revoir et de mettre à jour les résultats des études précédentes à la lumière de conditions qui pourraient être fondamentalement différentes. Les questions stratégiques suivantes doivent notamment être étudiées le plus rapidement possible:

- *adaptation au changement climatique*: quelles sont les combinaisons de politiques de transport et d'aménagement du territoire qui sont nécessaires et réalisables pour atténuer les risques prévisibles induits par le changement climatique, comme les inondations, les glissements de terrain, les tempêtes, les vagues de chaleur, etc.?
- *atténuation du changement climatique*: quelles sont les combinaisons de politiques de transport et d'aménagement du territoire les plus susceptibles de permettre au secteur des transports de contribuer à la réalisation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés par l'UE et les États membres pour 2020 et 2050, avec le moins d'effets négatifs en termes de coûts pour l'économie, d'équité sociale et de qualité de vie?
- *Accès aux services de base et à une vie sociale*: quelles sont les meilleures combinaisons de politiques de transport et d'aménagement du territoire pour satisfaire aux normes minimales

d'accès, par les transports publics, aux services essentiels (santé, commerce de détail, éducation) et aux activités sociales (en prenant tout particulièrement en considération les besoins des personnes âgées et handicapées ainsi que des ménages disposant d'un faible revenu), compte tenu du vieillissement et du déclin de la population ainsi que des prix élevés de l'énergie?

5.7. *B. Élaborer et adopter un ensemble d'indicateurs servant à mesurer les avancées réalisées en matière de transports durables dans une zone urbaine.*

Ces indicateurs pourraient comporter, par exemple, la part des déplacements réalisés à l'aide d'un mode de transport durable (marche, vélo et transports publics) par rapport à celle du transport individuel. Il peut s'agir également de données sur la taille de la zone géographique desservie par chacun des services (écoles, hôpitaux, administrations publiques, centres commerciaux) et sur la manière dont cette zone pourrait être progressivement réduite en encourageant l'implantation de services locaux de moindre envergure, avec maintien des unités décentralisées des services publics permettant de raccourcir les temps de déplacement.

5.8. *C. Lancer un réexamen, à l'échelle européenne, des pratiques actuelles en matière de transports urbains et d'aménagement du territoire.*

Le principal objectif devrait être de déterminer quels sont les dispositifs institutionnels, législatifs et financiers les plus aptes à favoriser la transition vers des transports et un aménagement du territoire durables. Ce réexamen pourrait notamment porter sur certaines des idées les plus récentes et controversées comme:

- les systèmes de tarification routière et de parkings payants, ou la restriction des possibilités de parking dans les centres-villes;
- le financement du développement de systèmes de transports publics satisfaisants et le soutien apporté à leur fonctionnement;
- les systèmes permettant de demander aux concepteurs de vastes installations ouvertes au public de fournir des connexions appropriées avec les transports publics et de restreindre leur offre de parkings destinés aux véhicules privés;
- les dispositifs permettant, d'une part, de demander aux maîtres d'ouvrage publics et privés de tenir compte de l'incidence des transports lorsqu'ils élaborent leurs propres plans et, d'autre part, de faire payer les maîtres d'ouvrage et les exploitants de vastes installations pour les déplacements supplémentaires et les conséquences, en matière d'émissions de CO₂, que leurs décisions imposent à la communauté.

5.9. *D. Élaborer un cadre européen pour des transports urbains et un aménagement du territoire durables*

Ce cadre pourrait comporter:

- des lignes directrices pour la mise en œuvre des stratégies nationales des États membres destinées à promouvoir des transports urbains et un aménagement du territoire durables; chaque stratégie nationale devrait elle-même demander aux autorités locales responsables de l'aménagement, des transports et de la voirie (ainsi qu'aux autres organismes publics concernés), de collaborer pour élaborer des plans de transports urbains et d'aménagement du territoire durables pour chaque ville ou grand ensemble résidentiel urbain;

- des lignes directrices en matière de bonnes pratiques et d'évaluation comparative dans la mise au point des stratégies locales, notamment des dispositions concernant la consultation systématique et à grande échelle des citoyens et de toutes les parties prenantes concernées, afin de bien sensibiliser le public aux changements nécessaires et d'obtenir le plus large consensus possible sur la voie à suivre;
- des indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés en matière de durabilité et d'évaluer la contribution apportée par les diverses villes et régions à la réduction des émissions de CO₂ grâce à l'établissement de plans de nature plus durable;
- des dispositions relatives à l'octroi d'un soutien financier, au niveau communautaire ou national, pour financer les investissements nécessaires à la mise en œuvre des stratégies dans la durée. Le programme CIVITAS soutient d'excellentes initiatives et, selon le Comité, devrait être étendu.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

5.10. *E. Réexamen d'autres textes législatifs et programmes de dépenses communautaires qui ont une incidence sur les transports et l'aménagement du territoire.*

Une bonne partie des dépenses effectuées par l'UE dans le domaine des transports a servi à étendre les infrastructures routières, ferroviaires et aériennes pour soutenir la croissance économique, compte tenu d'une évaluation seulement limitée de leur impact en termes d'émissions de CO₂ et de durabilité. Il y a lieu, à présent, de réévaluer l'équilibre de ces programmes, d'introduire une évaluation systématique de l'incidence de tels investissements en matière d'émissions de CO₂ et de réorienter les programmes afin qu'ils soutiennent davantage les transports publics, les réseaux ferroviaires et les transports urbains durables, au détriment de l'expansion d'un trafic sur longues distances fortement générateur d'émissions de carbone.

Avis du Comité économique et social européen sur «La compétitivité de l'industrie européenne du verre et de la céramique dans la perspective, notamment, de l'application du paquet "énergie et climat" de l'UE»

(avis exploratoire demandé par la présidence tchèque)

(2009/C 317/02)

Rapporteur: **M. ZBOŘIL**

Corapporteur: **M. CHRUSZCZOW**

Dans son courrier daté du 10 décembre 2008, et conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, Marek Mora, vice-premier ministre adjoint chargé des affaires européennes, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidence tchèque, d'élaborer un avis exploratoire sur:

«La compétitivité de l'industrie européenne du verre et de la céramique dans la perspective, notamment, de l'application du paquet "énergie et climat" de l'UE».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 juin 2009 (rapporteur: M. Zbořil; corapporteur: M. Chruszczow).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Conclusions et recommandations

1.1. L'industrie du verre et de la céramique de l'Union européenne fait partie intégrante de la structure économique de la Communauté et compte sans doute parmi les industries les plus anciennes d'Europe, son existence étant attestée depuis quelque 4 000 ans. Elle est actuellement confrontée à un certain nombre de défis, en matière de compétitivité, qui résultent pour une large part de la mondialisation, du renforcement de la législation sur l'environnement et de la hausse des coûts de l'énergie.

1.2. Les secteurs du verre et de la céramique sont à haute intensité énergétique. Tous deux utilisent des matières premières locales et l'UE constitue le principal débouché des produits (toutefois, deux branches particulières sont présentes sur un vaste marché à l'exportation: les produits destinés aux arts de la table sont exportés dans le monde entier et le verre d'emballage est utilisé pour une large part des exportations haut de gamme de l'UE). Les secteurs du verre et de la céramique ont créé ensemble presque un demi-million d'emplois directs et sont source d'un nombre bien plus élevé d'emplois indirects, tant dans le secteur qui fournit les matières premières que dans ceux (en particulier la construction) qui utilisent les produits du verre et de la céramique.

1.3. Ces derniers sont absolument essentiels à ce stade du développement communautaire et il n'existe que peu de matériaux de remplacement compétitifs disponibles. Les deux secteurs doivent affronter la concurrence des pays en développement, qui ont tiré parti d'un contexte plus défavorable pour les entreprises de l'UE.

1.4. En matière de production d'énergie renouvelable et d'économies d'énergie, les avantages des produits du verre, pour autant qu'ils soient recyclés correctement, font plus que compenser l'énergie utilisée et le CO₂ émis lors de leur production. L'utilisation de ces produits, dont la durée de vie est de vingt ans ou plus, est dès lors essentielle pour satisfaire les objectifs environnementaux européens en matière de logement, de transports et d'énergies renouvelables. Après des recyclages répétés, l'élimination finale du produit ne génère jamais d'émissions.

1.5. Le CESE estime qu'il importe d'aborder les aspects essentiels qui entravent la compétitivité des secteurs du verre et de la céramique et de rendre plus favorable l'environnement des affaires dans l'UE, conformément aux recommandations formulées dans les deux analyses sur ces secteurs ⁽¹⁾. Il y a lieu de tenir compte de la spécificité de ces derniers, à savoir les différents usages et applications ainsi que les différentes gammes de produits; les avantages pour l'environnement; les niveaux d'intensité énergétique; le niveau de concentration de ces secteurs, ainsi que leur dimension régionale; enfin, la part des PME dans les deux secteurs.

1.6. L'industrie du verre et de la céramique a pour atout majeur et irremplaçable une main-d'œuvre expérimentée et motivée, issue d'une longue tradition industrielle et artisanale, façonnée par un système d'enseignement et de formation de niveau élevé et dépositaire de l'héritage culturel et social des régions et des communautés concernées. Toutes les politiques devraient tenir compte de ce simple fait. Malheureusement, l'incidence que certaines politiques pourraient avoir sur cet atout culturel et historique majeur est souvent sous-estimée, voire négligée.

⁽¹⁾ Voir notes de bas de page 4 et 5.

1.7. Indépendamment de la crise économique actuelle, il est nécessaire d'aborder les questions essentielles de maintien et de renforcement de la compétitivité des deux secteurs puisqu'elles sont de nature systématique et non pas liées à une conjoncture de crise.

1.8. En premier lieu, il convient d'aider l'industrie européenne du verre et de la céramique dans ses efforts d'innovation, dans la mesure où ce soutien contribuera à renforcer la position de cette industrie sur le marché, à améliorer ses performances en matière d'environnement et, bien évidemment, à jouer un rôle plus important dans l'action menée dans l'ensemble de la société pour atténuer les effets du changement climatique.

1.9. Ainsi, à la lumière des performances environnementales des deux secteurs et de la contribution qu'ils devraient apporter à la lutte contre le changement climatique, il convient finalement de concevoir de manière équitable leur intégration dans le système SCEQE de l'UE (système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre), en tenant compte des analyses de cycle de vie des secteurs dans leur ensemble, qui présentent des avantages dépassant largement la charge environnementale qui leur est associée. Pour résumer, l'ensemble des industries de transformation devraient être exemptées d'enchères de quotas pour la totalité de la période d'échange allant jusqu'en 2020, ce qui supprimerait un très grand nombre d'incertitudes et d'obstacles en matière d'investissement. Leur position concurrentielle pourrait s'en trouver sensiblement améliorée.

1.10. L'incidence du paquet énergie et climat de l'UE sur le prix de l'énergie dans l'industrie du verre et de la céramique – qui affecte aussi les chaînes d'approvisionnement en amont – devrait être atténuée dans la plus large mesure possible par le bon fonctionnement des marchés énergétiques. À cet égard, il est essentiel de promouvoir la concurrence sur les marchés de l'énergie et la mise en place d'un réseau électrique pour toute l'Union européenne, qui permettront d'assurer la sécurité à long terme de l'approvisionnement énergétique.

1.11. Il y a lieu de soutenir largement les efforts visant à augmenter les taux de récupération et l'utilisation ultérieure du verre récupéré (ce qui entraîne des gains en termes de performances environnementales, en raison d'un accroissement de l'efficacité énergétique et d'une réduction des émissions de dioxyde de carbone).

1.12. Il apparaît nécessaire de veiller à l'application effective des mesures réglementaires existantes et, si nécessaire, d'adopter une nouvelle réglementation de nature à éliminer les pratiques commerciales déloyales, comme la contrefaçon de dessins et modèles ou de marques connus. Le concept de «pays d'origine» pourrait constituer un élément de solution. Le CESE se félicite également des activités des organisations de consommateurs et estime qu'elles sont une alliée naturelle de la production à forte valeur ajoutée. Le soutien apporté par ces organisations dans l'UE, mais aussi dans les pays tiers, est dans le plus grand intérêt non seulement des consommateurs, mais aussi des entreprises qui produisent des biens de qualité élevée.

1.13. Un soutien politique et une action commune renforcés de l'UE pourraient contribuer à:

- supprimer les barrières à l'importation sur les marchés de pays tiers;
- améliorer l'accès des PME à des informations correctes sur le marché;

- faciliter l'accès aux procédures de marchés publics sur les marchés émergents;
- supprimer les entraves commerciales aux matières premières provenant de Chine;
- promouvoir le recyclage en circuit fermé du verre d'emballage dans l'UE.

1.14. Il convient de faire des excellentes performances environnementales de nombreux produits en verre ou en céramique (matériaux d'isolation, fenêtres à double vitrage, etc.) un critère d'économie d'énergie pour l'industrie de la construction de l'UE. Par ailleurs, ces technologies devraient être intégrées dans tout transfert de technologie envisagé vers les pays tiers qui présentent un potentiel élevé d'économies d'énergie. Par exemple, les pays issus de l'ancienne Union soviétique disposent d'un vaste potentiel dans la perspective de l'évolution prochaine de la politique énergétique. Des projets conjoints (comme le mécanisme de développement propre) peuvent aussi aider les producteurs communautaires à compenser leurs propres émissions de CO₂.

1.15. Les mesures d'incitation adoptées par les gouvernements des États membres pour l'industrie de la construction, en vue d'optimiser les performances énergétiques des bâtiments, représentent le meilleur moyen de soutenir l'industrie du verre et de contribuer à la politique de lutte contre le changement climatique.

1.15. Le CESE recommande que les autorités de l'UE réactivent le concept dénommé «mieux légiférer», qui a été relégué au second plan sans que n'aient été réalisées d'avancées tangibles (qui font pourtant cruellement défaut). Par ailleurs, tout acte réglementaire nouveau devrait être envisagé avec beaucoup plus de soin, examiné avec les acteurs concernés et soumis à une évaluation de l'incidence beaucoup plus rigoureuse, sur la base de données réalistes et non pas d'hypothèses infondées. L'environnement des entreprises devrait être élargi: toute nouvelle restriction serait contraire aux principes de développement durable.

2. Introduction: considérations sur la compétitivité

2.1. Le présent avis, demandé par la présidence tchèque, examine la compétitivité des secteurs du verre et de la céramique qui sont des exemples types d'industries à haute intensité énergétique. En outre, si cette analyse est axée sur l'incidence du paquet énergie et climat de l'UE, elle tient compte également d'autres facteurs qui entravent la compétitivité des industries à haute intensité énergétique en général, et des secteurs du verre et de la céramique en particulier.

2.2. Sur cette base, le CESE formule, à l'intention des décideurs politiques, un certain nombre de recommandations concernant un mode de gestion de l'industrie du verre et de la céramique permettant à celle-ci de conserver sa position concurrentielle et de produire tous les effets bénéfiques qu'elle peut avoir dans le cadre de la politique européenne relative au changement climatique (voir section précédente).

2.3. La céramique et le verre sont des matériaux de base au même titre, par exemple, que l'acier, l'aluminium, d'autres métaux non ferreux, les produits chimiques, le ciment, la chaux, la pâte à papier et le papier, dont la production et la transformation requièrent une grande quantité d'énergie et qui constituent une base indispensable pour les chaînes de valeur industrielles (2).

2.4. *Les moteurs de la compétitivité des industries à haute intensité énergétique sont les suivants:*

2.4.1. *Une main-d'œuvre expérimentée et motivée*, issue d'une longue tradition industrielle et artisanale, façonnée par un système d'enseignement et de formation de niveau élevé et dépositaire de l'héritage culturel et social des régions et des communautés concernées. Il est souvent très difficile de transférer ailleurs des valeurs de ce type.

2.4.2. *Innovation respectant les critères de développement durable dans le domaine de la technologie et des produits*. Il s'agit d'un aspect essentiel pour parvenir à une consommation efficace de matières et d'énergie et pour atteindre le niveau requis de qualité, de fiabilité, d'efficacité économique, de viabilité, de réduction des incidences sur l'environnement, etc.

2.4.3. *Disponibilité des matières premières de base*, de préférence au sein de l'UE. Toutefois, l'importation de matériaux provenant de régions politiquement stables pour un coût de transport raisonnable est aussi tout à fait souhaitable.

2.4.4. *Disponibilité de l'énergie*, notamment des sources d'énergie primaires. La disponibilité ne peut être uniquement évaluée sur la base du bon fonctionnement du réseau énergétique et de la tarification de l'énergie. La sécurité de l'approvisionnement énergétique joue aussi un rôle essentiel. L'empreinte énergétique doit être évaluée sur l'ensemble de la chaîne de valeur.

2.4.5. *Gestion concurrentielle des activités et financement rigoureux des investissements*. D'une part, les matières premières et un approvisionnement énergétique garanti constituent les principaux postes de coûts dans les industries à haute intensité énergétique et représentent un pourcentage élevé des coûts totaux. D'autre part, ces industries fonctionnent généralement avec des marges très faibles et nécessitent une grande quantité de capitaux. Elles doivent donc se montrer extrêmement compétitives dans la gestion des opérations et rigoureuses dans le financement des investissements.

2.4.6. *Viabilité environnementale et cadre réglementaire applicable dans le domaine de l'énergie et du changement climatique*. Dans l'UE, la réglementation est très stricte pour les industries à haute intensité énergétique, bien que les performances environnementales de ces dernières se soient considérablement améliorées au cours des deux dernières décennies et que la mise en œuvre de la directive IPPC laisse présager de nouvelles améliorations progressives.

2.4.6.1. Une attention particulière doit être accordée au *paquet législatif de l'UE sur l'énergie et le climat* récemment adopté (3), qui compromettrait fortement la compétitivité des industries à haute intensité énergétique, comme l'ont généralement reconnu le CESE, la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen dans les documents élaborés à ce sujet.

2.4.6.2. Tant les autorités que les industries concernées ont récemment présenté de nombreuses études d'impact avant et après l'adoption du paquet législatif. Ces dernières montrent clairement que les industries à haute intensité énergétique sont susceptibles d'être exposées à des «fuites de carbone» et que la mise en œuvre du paquet doit être soigneusement conçue afin de tenir compte de la récession économique et des résultats des négociations de la 15^e Conférence des parties qui doit se tenir à Copenhague en décembre 2009.

2.4.6.3. Les industries produisant des matériaux de base, notamment les secteurs du verre et de la céramique, utilisent principalement des carburants fossiles et sont tributaires, à de nombreux égards, du coût des diverses sources d'énergie. Elles consomment non seulement des carburants fossiles mais aussi beaucoup d'électricité.

2.4.6.4. À ce jour, le coût représenté par l'application des mesures liées au climat est supporté de manière unilatérale, c'est-à-dire uniquement par les pays et les industries de l'UE, les pays tiers n'étant pas tenus d'appliquer une législation comparable à la directive SCEQE de l'UE. Même au sein de l'UE, seules les installations de production d'énergie et les industries à haute intensité énergétique doivent supporter ce fardeau.

2.4.6.5. De fait, les industries européennes à haute intensité énergétique ont fait preuve d'une attitude positive à l'égard de la politique relative au changement climatique et font état d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 6 % en valeur absolue par rapport aux émissions enregistrées en 1990, et ce malgré l'augmentation des volumes de production. Ces chiffres mettent en évidence la dissociation réelle qui s'est opérée entre les émissions et la croissance économique. D'un autre côté, cet exercice a coûté cher et les limites physiques des différentes technologies employées dans ces secteurs devraient réellement être prises en compte lorsque de nouveaux objectifs et de nouveaux mécanismes de réduction seront mis en place.

2.4.6.6. Si le secteur de la production d'énergie peut répercuter directement le coût des mesures liées au changement climatique sur sa politique de tarification de l'énergie, les industries à haute intensité énergétique ne disposent pas de solution comparable: compte tenu de la concurrence internationale féroce des pays tiers, ces secteurs ne peuvent ni répercuter les coûts, ni connaître de bénéfices exceptionnels.

2.4.6.7. Ainsi, ces industries sont doublement affectées par la directive SCEQE de l'UE: en premier lieu, elles doivent faire face, indirectement, à la hausse des prix de l'électricité; en second lieu, elles doivent absorber les coûts résultant directement de la directive SCEQE. Il se peut que les récentes décisions adoptées par le Conseil et le Parlement européen allègent en partie la charge financière que devrait représenter la mise aux enchères des quotas – bien qu'il s'agisse uniquement, une fois de plus, de reporter principalement cette charge au-delà de 2020.

(2) Avis du CESE sur l'«Incidence de l'évolution actuelle des marchés énergétiques sur les chaînes de valeur de l'industrie européenne», JO C 77 du 31.3.2009, pages 88-95.

(3) Voir le communiqué de presse de la Commission n° IP/08/1998 à l'adresse: <http://europa.eu/rapid/>.

2.4.6.8. Au cours des vingt dernières années, les industries à haute intensité énergétique ont subi de profondes mutations technologiques pour rester concurrentielles et, de ce fait, sont parvenues à la réduction de 6 % en valeur absolue évoquée ci-dessus, et ce à une époque où les émissions du secteur de l'énergie étaient en augmentation. Ainsi, fixer la même année de référence (2005) et les mêmes objectifs de réduction pour le secteur de la production d'énergie et pour les industries à haute intensité énergétique aggrave encore la situation défavorable de ces dernières. Cela signifie qu'elles sont parvenues, dans la réalité, à une réduction en valeur absolue atteignant 50 % en 2005 par rapport à 1990, année de référence fixée dans le protocole de Kyoto, et que le nouveau système d'échange de quotas d'émissions les obligerait à procéder à une réduction supplémentaire de 21 % par rapport aux émissions enregistrées en 2005. Soumis à cette pression, ces «bons élèves» seraient pénalisés et contraints de limiter leur croissance économique, voire de réduire leur activité, pour finalement aller s'établir en dehors de la zone économique de l'UE.

2.4.6.9. Il ne fait aucun doute qu'une telle contrainte unilatérale peut mener à la délocalisation et donc à la «fuite de carbone» redoutée. Ni la récession actuelle et, par voie de conséquence, la capitalisation potentielle de quotas économisés au cours de la présente période d'échanges, ni le report de la mise aux enchères des quotas à une période ultérieure ne peut palier la vulnérabilité de l'industrie si aucun accord post-Kyoto **approprié** n'est adopté au niveau international en 2009.

3. L'industrie européenne du verre et de la céramique – principaux moteurs de la compétitivité

3.1. Le secteur du verre ⁽⁴⁾ comprend généralement la fabrication de verre plat, de verre d'emballage, de verre pour les arts de la table (verre à usage domestique), de fibres de verre et de verre destiné à des applications particulières. En 2007, le secteur du verre de l'UE a produit quelque 37 millions de tonnes de différents types de verre, pour un montant d'environ 39 milliards d'euros, représentant 32 % de la production mondiale. La production dans l'UE n'a pas progressé depuis l'an 2000. Le verre d'emballage représentait 58 % du volume de la production en 2007, contre 27 % pour le verre plat. Ce chiffre était de 4 % pour le verre destiné aux arts de la table et respectivement de 6 % et 2 % pour les fibres d'isolation et de renfort, tandis que le verre destiné à des applications particulières représentait 3 % du tonnage dans le secteur du verre.

3.2. Du point de vue géographique, une grande partie de la production reste située dans l'UE 15, notamment en Allemagne, en France, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni, pays qui représentaient ensemble 68 % de la production totale en 2007. La part des nouveaux États membres était de 15 %, contre 17 % pour le reste de l'UE 15. L'Allemagne est le plus important producteur de toute l'Union, tandis que la production de l'UE 12 se concentre en Pologne et en République tchèque. En Allemagne, en République tchèque et en Pologne, le secteur du verre fait partie du patrimoine national en raison de son caractère historique. Le verre décoratif et le cristal de grande qualité sont également considérés comme des produits d'art traditionnel.

3.3. Depuis 2000, l'emploi a généralement reculé dans le secteur européen du verre; ce déclin est largement imputable à une combinaison de facteurs que sont les exigences de productivité, le renforcement de l'automatisation, la consolidation du secteur et la concurrence d'une production à faibles coûts. En 2007, le secteur du verre de l'UE comptait une main d'œuvre de 234 000 personnes, dont 40 % était employée dans les entreprises de l'UE 12, ce qui témoigne des différences qui existent entre l'UE 12 et l'UE 15 en termes d'intensité de capital et de main d'œuvre. Dans l'UE 12, l'emploi se concentre en Pologne et en République tchèque, qui représentent à elles deux environ 71 % du total de la main d'œuvre des 12 pays. La productivité par emploi s'élevait à 160,5 tonnes en 2007.

3.4. Dans l'industrie du verre, la production est relativement concentrée en ce qui concerne les principales branches (verre plat, verre d'emballage) alors qu'elle est assez faible dans d'autres branches (verre à usage domestique, cristal). Ces dernières sont donc exposées à des risques plus élevés (en termes de marché, de financement, etc.) puisque les entreprises de fabrication de petite taille souffrent d'un manque de ressources, en particulier dans un contexte actuel plus défavorable pour les entreprises.

3.5. De manière générale, la production du secteur est essentiellement écoulee dans la Communauté; la part communautaire était de 90,7 % en 2007 (en tonnage). Les exportations ont représenté 3,496 millions de tonnes, soit environ 9,3 % de la production totale. Les produits en verre à usage domestique et en cristal (25,4 %) et le verre destiné à des applications particulières (38,6 %) constituaient la majeure partie du tonnage d'exportation. Les exportations ont progressé de 5,3 % en 2007, un chiffre qui contraste fortement avec les 35,8 % de croissance annuelle, sur la même période, des importations, qui dépassent désormais le tonnage d'exportation (3,601 millions de tonnes in 2007). Le prix moyen du verre exporté était de 1 780,1 euros la tonne, un chiffre nettement supérieur à celui de 1 159,5 euros la tonne pour le verre importé. Les premiers importateurs en volume sont la Chine et Taiwan. Les quantités de verre en volume importées par l'Inde, la Turquie et le Japon sont de plus en plus importantes. Les importations chinoises de verre plat ont été multipliées par 10 depuis 2004.

3.6. Le secteur du verre communautaire a abordé une période 2007-2009 difficile, compte tenu du ralentissement de l'activité économique qui a suivi la crise du crédit et du recul de la demande. Le secteur de la construction semble particulièrement vulnérable à mesure que la confiance et les dépenses des ménages fléchissent et que la demande d'investissement diminue. Une telle évolution ne peut manquer d'avoir une forte incidence sur l'industrie du verre: quelque 90 % des produits du verre sont destinés aux secteurs produisant des biens de consommation (industrie automobile - voitures et autres types de véhicules -, industries électrotechnique, chimique et alimentaire, etc.) ainsi qu'au secteur de la construction. L'industrie du verre est, dans une large mesure, dépendante de la stabilité et du développement des secteurs susmentionnés.

3.7. Ces conditions difficiles seront exacerbées par l'expansion des capacités des pays voisins de l'UE. Plusieurs pays, au nombre desquels la Russie, l'Ukraine, le Belarus, le Qatar, les Émirats arabes unis et l'Égypte devraient se doter de capacités de production supplémentaires estimées à 7,3 millions de tonnes au cours de la période 2004-2009. Cette augmentation se traduira principalement par la production de verre plat et de verre d'emballage. Avec une telle expansion, les échanges devraient continuer à s'accroître, ce qui renforce la nécessité, pour les décideurs politiques, de garantir que les producteurs de verre communautaires exercent leur activité dans les mêmes conditions.

(4) Contrat-cadre pour la réalisation d'études relatives à la compétitivité sectorielle – compétitivité du secteur du verre, octobre 2008.

3.8. Le secteur du verre communautaire est confronté à un certain nombre de défis, en matière de compétitivité, qui résultent pour une large part de la mondialisation, du renforcement de la législation sur l'environnement et de la hausse des coûts de l'énergie. L'augmentation progressive du nombre de produits du verre comparables, fabriqués à bas coût et importés de pays à économie émergente, traduit l'érosion de l'avantage concurrentiel du secteur du verre communautaire, en particulier sur les marchés des produits de faible valeur.

3.9. Le secteur du verre est tenu de respecter la réglementation environnementale relative à l'utilisation de l'énergie, aux émissions de CO₂, à la prévention de la pollution et à la gestion des déchets, ainsi que d'autres règlements dans le domaine de l'environnement. Les producteurs de pays tiers, notamment des pays en développement, sont soumis à une législation environnementale nettement moins stricte, subissent donc moins de contraintes de production et ont des coûts de production plus faibles. Outre ces aspects, le secteur du verre de l'UE est confronté aux problèmes de compétitivité suivants:

3.9.1. *Pression sur les coûts exercée en aval.* La pression sur les coûts résultant de l'intensification de la concurrence mondiale pour les industries européennes telles que l'automobile, l'électronique grand public, le transport aérien et le commerce de détail peut avoir des conséquences négatives pour le secteur du verre. D'une manière ou d'une autre, tous ces secteurs sont clients directs ou indirects des producteurs de verre communautaires; la mondialisation se répercute ainsi sur le profil de la demande dans le secteur du verre de l'UE.

3.9.2. *Excès de capacités de production globales.* Le secteur du verre européen se caractérise par un excès de capacités dans plusieurs de ses branches, notamment celle du verre plat; cet aspect peut certes lui être préjudiciable en raison de la réduction des marges bénéficiaires, mais cela lui permettrait aussi d'augmenter plus rapidement la production pour répondre aux exigences des consommateurs, une fois la crise dépassée.

3.9.3. *Pression en amont sur les prix de l'énergie (et des intrants).* À l'échelle mondiale, l'accroissement de la demande en énergie a des répercussions négatives sur les coûts et l'approvisionnement à long terme dans le secteur du verre communautaire. Il s'agit d'une menace sérieuse dans la mesure où ce secteur est l'une des industries à plus forte intensité énergétique et où les coûts de l'énergie représentent une part élevée de l'ensemble des coûts de production. Il importe d'attirer l'attention sur l'effet «domino» du paquet énergie et climat de l'UE: l'industrie du verre et de la céramique devrait pouvoir absorber l'augmentation prévue des prix de l'énergie dans le cadre de son activité. Cette hausse est due à une combinaison de facteurs qui comprennent l'échange de quotas d'émissions, les investissements effectués dans les capacités de production et les réseaux de transmission, ainsi que la nécessité de garantir, dans le secteur de la production d'électricité, une part plus élevée d'énergies renouvelables dans la combinaison énergétique. Les prix des matières premières de base, comme le carbonate de soude ou le sable, pourraient en outre suivre la tendance à la hausse des prix de l'énergie.

3.9.4. *Législation en matière de conditions de travail.* Une partie de la réglementation relative aux conditions de travail concerne les matières entrantes et la manière de les stocker, de les manipuler et de les utiliser dans la production. De nombreux pays tiers bénéficient d'une réglementation moins stricte et donc de coûts de production moins élevés. Quoi qu'il en soit, les opérateurs industriels de l'UE acceptent leur responsabilité en matière de respect des conditions de travail.

3.9.5. Les restrictions au commerce et la contrefaçon peuvent gêner les exportations vers les marchés des pays tiers. Sur de nombreux marchés d'exportation, des droits de douane sont appliqués aux marchandises originaires de l'UE. Par exemple, les produits de l'UE vendus aux Etats-Unis sont soumis à des taux de droit élevés. La compétitivité de nombreux fabricants de verre européens s'est détériorée en raison de l'activité de contrefaçon de concepts d'origine communautaire exercée par des entreprises de pays tiers. Pour de nombreux producteurs, il en résulte une situation très difficile, qui devrait perdurer si l'on ne s'attaque pas au problème de manière appropriée et approfondie. Simultanément, les industries utilisant des dessins et des modèles reçoivent un soutien sous la forme d'initiatives telles que **le bureau d'assistance aux PME de la Commission pour les questions de droits de propriété industrielle en Chine**, de matériel de formation adapté ainsi que d'ateliers et de conseils individuels en première ligne sur les problèmes liés aux DPI.

3.10. En 2006, le secteur de la céramique de l'UE ⁽⁵⁾ a produit et vendu toute une variété de produits en céramique pour un montant total d'environ 39 milliards d'euros. La production n'a que très légèrement augmenté au cours des dernières années. Les deux branches les plus importantes sont les carreaux de pavement et de revêtement, d'une part, et les briques et les tuiles de toit, d'autre part. Avec les conduites en terre cuite vitrifiée, elles constituent le groupe des matériaux de construction en terre cuite et représentent ensemble 60 % de l'industrie de la céramique en valeur produit. Les produits réfractaires, ceux destinés aux arts de la table et à la décoration, les produits à usage sanitaire et les céramiques techniques représentent respectivement 13 %, 9 %, 10 % et 5 % en valeur produit. Les principaux pays producteurs sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie. L'Allemagne est prépondérante dans la plupart des branches, à l'instar du Royaume-Uni; l'Italie et l'Espagne sont d'importants centres de production de carreaux en céramique, de briques et de tuiles de toit et, dans une moindre mesure, de produits sanitaires. Dans les nouveaux États membres de l'UE (NEM), la production semble être la plus élevée en République tchèque, en Pologne et en Hongrie, pays dans lesquels le secteur de la céramique est robuste et qui exportaient traditionnellement vers d'autres pays de l'UE. Toutefois, le secteur de la céramique des nouveaux États membres reste relativement modeste par rapport à celui de l'ensemble de l'Union.

3.11. Il importe de mentionner que si la plupart des facteurs qui caractérisent et affectent le secteur du verre s'appliquent aussi au secteur de la céramique, une différence importante demeure: alors que le secteur du verre est très fortement concentré, celui de la céramique ne comprend que très peu de grandes usines de production concentrées et intégrées.

3.12. Depuis 2000, une régression générale du niveau d'emploi a pu être observée dans le secteur de la céramique de l'UE. Cette baisse s'explique en grande partie par une combinaison d'exigences de productivité face à la concurrence toujours plus forte d'une production à bas coûts. En 2006, le secteur de la céramique européenne employait 330 000 personnes, un chiffre en léger recul par rapport à 2005 (360 000 personnes). Les branches qui emploient le plus de main d'œuvre sont celles des carreaux de pavement et de revêtement, d'une part, et des briques et tuiles de toit, d'autre part, qui représentaient en 2006 quelque 52 % de la main-d'œuvre du secteur de la céramique; venait ensuite, avec 22 %, le secteur des produits destinés aux arts de la table et à la décoration.

(5) Contrat-cadre pour la réalisation d'études relatives à la compétitivité sectorielle – compétitivité dans le secteur de la céramique, octobre 2008; Eurostat 2006.

3.13. En règle générale, quelque 20 à 25 % de la production de céramique de l'UE (et plus de 30 % pour les carreaux de pavement et de revêtement mural) est exportée vers les pays tiers. Le taux de pénétration des importations est variable: il est de 3 à 8 %, par exemple, pour les carreaux de pavement et de revêtement ainsi que les produits réfractaires, et dépasse 60 % dans le domaine des arts de la table et de la décoration. Les principaux marchés d'exportation du secteur de la céramique sont les États-Unis, suivis de la Suisse et de la Russie. Une tendance à la détérioration de la balance commerciale a pu être observée récemment en raison du renforcement de la concurrence, sur les marchés de l'UE, d'une production à bas coûts provenant de Chine et de Turquie, de la persistance des restrictions d'accès à certains marchés de pays tiers et de l'appréciation progressive de l'euro par rapport à la plupart des devises depuis 2000. En conséquence, le commerce, et notamment les termes de l'échange pour les exportateurs de l'UE, sont devenus des questions fondamentales pour le secteur de la céramique.

3.14. Le secteur de la céramique de l'UE est confronté à un certain nombre de défis, en matière de compétitivité, qui résultent pour la plupart de la mondialisation et du renforcement de la législation sur l'environnement.

3.15. Dans certaines catégories de produits, en particulier dans la branche des arts de la table, l'avantage concurrentiel de l'UE, reposant sur l'innovation et la conception, ne cesse de se réduire en raison des exportations à bas coût des pays émergents vers l'UE et d'autres marchés-clés. L'UE reste néanmoins un acteur mondial de premier plan dans de nombreuses branches de la céramique, en particulier dans la fabrication des carreaux de pavement et de revêtement.

3.16. Le deuxième facteur de compétitivité essentiel auquel est confronté le secteur de la céramique de l'UE est, de manière générale, le renforcement de la réglementation et des contrôles dans le domaine de l'environnement, mais plus particulièrement la charge représentée par le système SCEQE de l'UE. Bien que les coûts énergétiques représentent en moyenne 30 % des coûts de production dans l'industrie de la céramique, les émissions de CO₂ par tonne restent faibles. Cette industrie rassemble plus de 10 % de l'ensemble des installations industrielles relevant du système SCEQE de l'UE, mais produit moins de 1 % des émissions industrielles de CO₂ prises en compte. Après adoption de la directive SCEQE révisée, quelque 1 800 usines de céramique devraient être concernées par le système SCEQE en 2013. Ces installations représenteront moins de 1,5 % des émissions industrielles de CO₂ incluses dans ce système. Il importe de souligner que les usines de céramique sont principalement des installations de petite taille, 40 % d'entre elles produisant moins de 25 000 tonnes de CO₂ par an, et 70 % moins de 50 000 tonnes de CO₂ par an.

3.17. La structure des coûts des producteurs de céramique à haute intensité énergétique est affectée par l'augmentation des prix des intrants - certaines branches de l'industrie de la céramique de l'UE ont pour caractéristique d'être très fortement dépendantes d'une variété de matières premières vierges, dont une part toujours plus importante est importée de pays tiers. L'étude montre comment le manque de compétitivité des intrants dans le processus de fabrication de la céramique, en particulier sur les marchés de l'énergie, entrave la compétitivité des producteurs de céramique communautaires.

3.18. Le principal problème de compétitivité que doit affronter le secteur de la céramique est la hausse prononcée du volume des importations de céramique provenant de pays tiers, où la réglementation sur l'environnement est moins stricte et la législation plus souple en matière de santé et de sécurité. En raison du niveau

relativement élevé de la réglementation communautaire, les producteurs de céramique de l'UE ne bénéficient plus de conditions de concurrence équitables dans l'environnement mondial; cette situation a créé de nombreux défis mais également ouvert un certain nombre de perspectives en matière de compétitivité.

3.19. Dans ce contexte, la structure des coûts de l'industrie de la céramique (coûts énergétiques et de main-d'œuvre élevés), la rentabilité relativement faible du secteur et le renforcement de la concurrence tant dans l'UE que sur les marchés d'exportation ne permettront que très difficilement aux producteurs de répercuter sur les consommateurs les coûts supplémentaires liés aux quotas de CO₂. Par ailleurs, des techniques et des technologies de pointe sont déjà employées dans la production de céramique pour minimiser la consommation d'énergie des fours et il apparaît donc peu probable que l'efficacité puisse être considérablement améliorée dans un avenir proche.

3.20. Le secteur de la céramique a besoin d'une main-d'œuvre extrêmement qualifiée et doit disposer des outils et des compétences nécessaires pour appliquer les technologies appropriées et coopérer entre des services différents, quel que soit le lieu de leur implantation. Cette situation représente un défi tant pour les PME qui explorent les possibilités du marché mondial que pour les grandes sociétés qui exercent leur activité dans plusieurs pays, comme dans le secteur de la fabrication de briques. Il est possible d'améliorer le socle de compétences en privilégiant l'apprentissage tout au long de la vie, en rendant le secteur plus attractif et en organisant des programmes de formation ciblés.

4. Comment l'industrie du verre et de la céramique peut-elle contribuer au développement durable dans l'UE, notamment dans le cadre du programme de la convention de Copenhague?

4.1. Tout en gardant à l'esprit le concept de développement durable dans sa globalité, il conviendrait d'évaluer aussi les aspects positifs et négatifs des industries du verre et de la céramique. Ces deux secteurs reposent sur des ressources minérales locales qui sont suffisamment abondantes pour garantir leur longévité dans l'espace économique de l'UE et au niveau international. Dans une large mesure, ils ont géré leur incidence sur l'environnement et ne posent aucun risque particulier pour la santé humaine, qu'il s'agisse de la santé sur le lieu de travail ou de la santé publique.

4.2. On ne devrait pas s'attendre à des innovations spectaculaires dans les processus de production du verre et de la céramique à l'heure actuelle. La fusion du verre et la cuisson de la céramique s'opèrent à des températures très élevées, ce qui signifie qu'il existe des limites physiques aux réductions d'émissions de dioxyde de carbone possibles, limites que ces secteurs devraient atteindre rapidement. Malheureusement, celles-ci n'ont pas été prises en compte lors de la révision du système SCEQE de l'UE car ces secteurs n'ont pas été associés à d'autres industries à haute intensité énergétique produisant des émissions inhérentes à leur technologie de fabrication.

4.3. Ces secteurs utilisent par ailleurs des technologies et des processus de pointe pour ce qui est de la consommation d'énergie et de l'intensité en carbone. Loin de constituer un problème climatique, ils font intégralement partie de la solution. L'industrie du verre, par exemple:

- contribue à réduire les émissions de dioxyde de carbone en économisant l'énergie grâce à l'utilisation du verre comme isolant;
- contribue à générer de l'énergie sans carbone dans la production d'énergie renouvelable;
- son processus de production produit des émissions de carbone qui sont largement inférieures aux gains en termes d'émissions de carbone que les produits de ce secteur permettent de réaliser par ailleurs;
- présente divers autres intérêts pour la société, comme la préservation dans le domaine médical et alimentaire, qui en font des secteurs durables.

4.4. Le verre appartient à une catégorie de matériaux présentant un taux de recyclage très élevé. En règle générale, le processus de fabrication comprend des circuits de recyclage. Il s'agit, à certains égards, d'une technologie sans déchets. Le verre récupéré constitue une part importante du matériau utilisé, surtout dans la fabrication de verre d'emballage. Sa capacité de recyclage ne connaît pas de limites physiques en termes de cycle de vie du verre. Grâce aux systèmes de recyclage mis en place dans toute l'Europe, un taux de 62 % de recyclage du verre d'emballage été atteint en 2007. Les mesures destinées à accroître le taux de récupération et l'utilisation du verre récupéré peuvent renforcer les performances environnementales qui en résultent de trois manières: (1) elles peuvent améliorer l'efficacité énergétique: une augmentation de 1 % du taux de récupération du verre permet de réduire la consommation énergétique de 0,25 %; (2) elles peuvent entraîner une diminution des émissions de dioxyde de carbone: une hausse de 1 % du taux de récupération du verre permet de réduire les émissions de CO₂ de 0,47 %; (3) elles peuvent générer des économies de matières premières: utiliser 1 tonne de verre recyclé pour fabriquer du verre nouveau permet d'économiser 1,2 tonnes de matières premières vierges.

4.5. Les produits du verre peuvent, en pratique, contribuer à réduire la consommation d'énergie et donc les émissions de CO₂, par exemple dans les bâtiments, grâce à l'utilisation de fibres de verre pour l'isolation ou de vitres à faible émissivité. L'isolation des toitures et des murs pourrait permettre d'économiser 460 millions de tonnes par an (soit plus que l'ensemble des engagements pris par l'UE dans le cadre du protocole de Kyoto). Par exemple, si tous les simples et doubles vitrages qui existent dans l'UE étaient remplacés par du double/triple vitrage à faible émissivité, les émissions de CO₂ pourraient être réduites de 97 millions de tonnes chaque année, soit 21 millions de tonnes-équivalent pétrole ou la consommation énergétique annuelle de bâtiments abritant 19 millions d'habitants. Les fibres de verre utilisées pour renforcer le plastique dans les turbines éoliennes et dans les matériaux en verre employés dans l'industrie automobile (notamment dans le but de réduire les besoins énergétiques en limitant les besoins de conditionnement de l'air) constituent une autre application ayant pour effet de réduire les émissions de CO₂.

4.6. L'on prévoit une expansion considérable des technologies solaires dans les dix prochaines années. Le verre occupe déjà une place de choix dans les matériaux transparents pour les technologies photovoltaïques et les systèmes d'énergie solaire à concentration, y compris les cheminées solaires, la production de biocarburants solaires, la catalyse solaire, ainsi que le traitement et la désalinisation des eaux. Les bénéfices attendus en retour en matière de gaz à effet de serre sont rapides et ces applications sont compatibles, d'un point de vue environnemental, avec les principes de durabilité énergétique. Les différents sous-secteurs responsables ont un rôle clé à jouer pour soutenir et développer ces applications, et leur implantation continue dans l'UE revêt une importance capitale aussi bien du point de vue académique qu'industriel;

4.7. Les émissions de gaz à effet de serre s'élèvent à 20 millions de tonnes par an dans l'ensemble du secteur du verre et à 27 millions de tonnes par an dans celui de la céramique. Les possibilités de réduction inhérentes sont très limitées dans ces deux industries. Cela signifie que l'inclusion des secteurs du verre et de la céramique dans le système communautaire SCEQE ne présente guère d'intérêt, d'un point de vue tant physique qu'économique. De plus, cela pourrait compromettre les économies potentielles d'émissions de gaz à effet de serre. Il est possible de présenter des évaluations similaires pour quasiment toutes les industries de base à haute intensité énergétique, et il importe d'éviter tous coûts excessifs lorsque seront prises les décisions relatives à la question de la «fuite» de carbone et à l'allocation de quotas fondée sur un étalonnage lors de la troisième période d'échanges. Des étalonnages distincts sont nécessaires pour tenir compte de la diversité des différents secteurs et sous-secteurs. Ils devraient tenir compte des différences en matière de techniques de production, de besoins énergétiques et de potentiel physique des usines pour la réduction des émissions.

4.8. En raison du faible niveau de concentration, de l'étendue de la gamme de produits et de la médiocre qualité des statistiques publiées, une mise en œuvre équitable du système SCEQE de l'UE sera très difficile pour l'industrie de la céramique. En ce qui concerne l'évaluation de son degré d'exposition au risque de «fuite de carbone», la question de la disponibilité et de la cohérence des données ne peut être résolue qu'en agrégeant les données pertinentes au niveau d'une subdivision à trois chiffres (NACE rév. 2 – 2008). À ce niveau, le risque de «fuite de carbone» peut être démontré pour trois branches de la céramique, à savoir les «produits réfractaires» (NACE 23.2), les «matériaux de construction en terre cuite» (NACE 23.3) et les «autres produits en céramique et en porcelaine» (NACE 23.4).

4.9. Par rapport à l'industrie du verre, le secteur de la céramique ne présente pas le même potentiel en termes de réduction des gaz à effet de serre, bien que les propriétés d'isolation thermique des briques, des tuiles et des fibres minérales modernes méritent d'être mentionnées. Toutefois, le secteur de la céramique est un bon exemple de consommation et de production durable grâce aux propriétés inhérentes du produit, telles que la longévité et l'hygiène, ainsi que son aspect esthétique. Une fois produits, la plupart des éléments en céramique ont une durée de vie potentiellement longue et nombreux sont ceux qui ne requièrent aucun entretien ultérieur.

4.10. Une branche très importante du secteur de la céramique est la production de matériaux réfractaires, qui sont absolument essentiels pour de nombreuses industries dont l'activité nécessite l'utilisation de températures très élevées: le fer et l'acier, le verre, la chaux et le ciment ne pourraient exister sans ces matériaux réfractaires à haute performance, qui permettent et facilitent l'utilisation des technologies les plus efficaces dans les secteurs susmentionnés.

4.11. Le domaine dans lequel il convient de progresser le plus en termes de compétitivité générale et notamment d'efficacité énergétique et de performance environnementale est celui des activités étendues et efficaces de recherche et développement. Cela est valable pour l'ensemble de l'industrie du verre et de la céramique et en particulier pour le sous-secteur du verre spécial, qui consacre généralement la proportion la plus importante de ses revenus à l'innovation du fait des évolutions rapides du produit manufacturé. S'il ne s'agit pas d'un sous-secteur majeur en termes de tonnage et d'emploi, il est extrêmement important pour son évolution qu'il demeure implanté sur le territoire de l'UE.

4.12. À court terme, la réglementation rigoureuse en matière d'environnement et d'énergie ainsi que l'absence de conditions de concurrence équitables au niveau mondial exerceront une pression écrasante sur les PME de l'UE et inhiberont le financement privé des investissements réalisés en faveur de l'innovation et de la recherche et développement. Toutefois, la réglementation environnementale constitue aussi une incitation à investir dans la R&D en vue d'améliorer l'efficacité énergétique et de limiter la dépendance vis-à-vis des sources d'énergie traditionnelles. En conséquence, la part de l'énergie dans les coûts totaux de production peut diminuer. Il s'agit néanmoins d'effets à long terme qui exigeront des entreprises d'engager des actions d'envergure et de prendre des risques.

4.13. À ce jour, la mise en œuvre d'exigences réglementaires récentes et le durcissement des normes ont conduit à un renfor-

cement de l'innovation dans les domaines de l'efficacité énergétique et de l'optimisation des produits du point de vue du respect de l'environnement ainsi que de la santé et de la sécurité. De nouvelles techniques de recyclage sont également mises au point à l'heure actuelle. Quoiqu'il en soit, les avancées futures en matière de recyclage de la céramique apparaissent quelque peu limitées en raison de la nature du produit.

4.14. En poursuivant la recherche, il est possible de rendre la céramique encore plus attractive en tant que solution plus respectueuse de l'environnement. Pour citer un exemple de produits récents, il existe des blocs d'argile dotés de propriétés d'isolation thermique améliorées, dont la production exige certes une forte consommation d'énergie mais qui peuvent aussi contribuer à économiser l'énergie lorsqu'ils sont utilisés dans la construction. Un autre exemple serait celui de l'utilisation de matériaux céramiques dans les voitures. Ils peuvent servir dans ce cas de technologie porteuse pour de nombreux composants essentiels des moteurs du futur, en raison de leur résistance unique à la chaleur, à l'usure et à la corrosion, de leur légèreté et de leurs propriétés isolantes vis-à-vis de l'électricité et de la chaleur. Les voitures du futur pourraient comporter des éléments de céramique intégrés dans la structure du moteur; la céramique pourrait aussi être utilisée dans des applications résistantes à l'usure pour les systèmes d'alimentation en carburant, ou encore dans des composants de la commande de soupapes, comme les soupapes et les sièges de soupape. Les automobiles du futur pourraient être dotées de piles à combustible permettant d'éliminer presque totalement les émissions.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations UE — Bosnie-et-Herzégovine: le rôle de la société civile»

(avis exploratoire)

(2009/C 317/03)

Rapporteur: **M. Patrik ZOLTVÁNY**

Conformément à l'article 9 du protocole de coopération entre le CESE et la Commission européenne, M^{me} Margot Wallström, vice-présidente de la Commission européenne, et M. Olli Rehn, commissaire européen à l'élargissement, ont demandé au Comité économique et social européen, par une lettre en date du 2 septembre 2008, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«Les relations UE - Bosnie-et-Herzégovine: le rôle de la société civile».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 juin 2009 (rapporteur: M. Patrik ZoltvÁny).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (réunion du 16 juillet 2009), le Comité économique et social a adopté l'avis ci-après par 147 voix pour et 1 abstention.

1. Principales recommandations de l'avis

1.1. Recommandations à l'attention des institutions et organes de l'Union européenne:

- Encourager le gouvernement de Bosnie-et-Herzégovine à élaborer une stratégie de développement de la société civile ⁽¹⁾.
- Accroître le soutien, au plan financier également, aux organisations de la société civile en Bosnie-et-Herzégovine afin de préserver leur indépendance vis à vis du gouvernement et d'assurer la durabilité des projets qu'elles mettent en œuvre.
- Créer des formules de soutien financier plus appropriées et plus efficaces afin de raccourcir les délais des procédures de demande et le processus décisionnel. Cela s'applique également au nouveau mécanisme établi par la Commission européenne (CE) pour promouvoir le développement de la société civile et le dialogue. L'aide devrait être disponible pour un large éventail d'organisations concernées et répondre avec souplesse à leurs besoins.
- Accélérer les négociations relatives au régime sans visa et soutenir activement la mise en conformité avec les normes techniques et autres.
- Faire la distinction entre les ONG et les partenaires sociaux pour ce qui est de la création et de l'adoption des stratégies d'aide.
- Soutenir les programmes centrés sur le renforcement des capacités des partenaires sociaux afin de renforcer leur capacité à participer à un vrai dialogue social.
- Soutenir activement le dialogue social et civil en Bosnie-et-Herzégovine.
- Participer en tant qu'intermédiaire actif à l'élaboration d'une nouvelle constitution.
- Insister sur la mise en œuvre des accords internationaux ratifiés et de la constitution de la Bosnie-et-Herzégovine, et permettre l'enregistrement des organisations syndicales et patronales sur une base juridique spécifique qui leur permettrait de fonctionner efficacement.
- Soutenir systématiquement les projets menés à bien par les organisations de la société civile et mettant l'accent sur la promotion de l'idée de l'intégration européenne dans la société toute entière. Un débat systématique sur les questions relatives à l'intégration européenne devrait englober tous les secteurs de la société, y compris la société civile.
- Soutenir les projets axés sur le transfert de savoir-faire et d'expérience des États membres de l'UE vers la Bosnie-et-Herzégovine. La contribution des «nouveaux» États membres d'Europe centrale et de l'Est pourrait apporter une réelle valeur ajoutée. L'importance des «projets de jumelage» devrait être davantage reconnue et faire l'objet d'un soutien accru des institutions de l'UE. Une aide pourrait être apportée à ces activités dans le cadre du nouveau mécanisme pour la promotion du développement de la société civile et le dialogue.
- Permettre aux représentants d'organisations de la société civile de Bosnie-et-Herzégovine de visiter les institutions européennes et de participer gratuitement à des conférences et à des manifestations organisées par l'UE.

⁽¹⁾ Selon la définition du Comité économique et social européen, le terme «société civile» englobe les organisations d'employeurs, les salariés ainsi que les organisations non gouvernementales et les groupes d'intérêts.

— Renforcer l'aide aux réseaux régionaux d'organisations de la société civile dans les Balkans occidentaux et développer des programmes régionaux.

- Instaurer et maintenir un dialogue systématique avec les autres donateurs afin d'apporter aux organisations de la société civile de Bosnie-et-Herzégovine et des Balkans occidentaux dans son ensemble une aide ciblée, efficace et fournie en temps opportun.
- Organiser des réunions périodiques avec les représentants d'organisations de la société civile afin de réagir avec une plus grande souplesse à leurs attentes et besoins.

1.2. Le Comité économique et social européen (CESE) se propose de:

- Créer un comité consultatif conjoint (CCJ) entre le CESE et les organisations de la société civile de Bosnie-et-Herzégovine en vue de promouvoir et de soutenir le dialogue civil en Bosnie-et-Herzégovine.
- Participer activement au nouveau programme géré par la Direction générale pour l'élargissement de la Commission européenne. Le CESE pourrait préparer et organiser des visites d'étude au sein de l'UE (en particulier à Bruxelles) pour les représentants d'organisations de la société civile de Bosnie-et-Herzégovine.
- Permettre aux représentants d'organisations de la société civile de Bosnie-et-Herzégovine de visiter le CESE et de se familiariser avec ses activités.

1.3. Recommandations à l'attention des autorités politiques en Bosnie-et-Herzégovine

- Développer un environnement juridique favorable au développement de la société civile, notamment des organisations d'employeurs et des syndicats.
- Développer une stratégie pour le développement de la société civile, ce qui jetterait les bases d'une société civile viable en tant qu'élément nécessaire à une société démocratique mature. Cette stratégie pourrait être développée en étroite coopération avec les organisations de la société civile.
- Instaurer et maintenir un dialogue systématique sur des questions concernant les organisations de la société civile avec leurs représentants. L'approche gouvernementale vis-à-vis de la société civile devrait être plus propice à l'inclusion.
- Introduire différents incitants, y compris d'ordre financier, à l'intention des organisations de la société civile afin de soutenir leur développement et d'assurer la durabilité de leur activités. Des formules de subventionnement transparentes qui permettraient aux organisations de la société civile de demander des aides financées par le budget de l'État devraient être développées.
- Renforcer le dialogue et la coopération avec les autorités publiques pour assurer la reconnaissance des OSC.

- Résoudre le problème de l'enregistrement de la Confédération des syndicats de Bosnie-et-Herzégovine (Konfederacija sindikata Bosne i Hercegovine, KSBiH).
- Contribuer activement à la création d'un conseil économique et social au niveau étatique, en accord avec les progrès relatifs à la création d'institutions étatiques en rapport avec les questions économiques et sociales.
- Accélérer les travaux pour la mise en conformité avec les conditions nécessaires pour pouvoir bénéficier du régime sans visa.
- Introduire une éducation à la citoyenneté dans les domaines d'activité de la société civile.

1.4. Recommandations à l'attention des organisations de la société civile en Bosnie-et-Herzégovine

- Encourager des approches du bas vers le haut et l'auto-organisation de la société civile afin de consolider l'appropriation sociétale des OSC.
- Faire prendre conscience du rôle de la société civile dans le processus politique.
- Faciliter la mise en réseau et la constitution de partenariats pour l'échange d'information, de savoir-faire et d'expérience, par exemple.
- Améliorer la connaissance et la compréhension de l'intégration de l'UE, des politiques de l'UE et des institutions européennes.
- Renforcer l'éducation et la formation au sein des OSC.
- Stimuler le dialogue interethnique et interconfessionnel et accroître le degré de coopération, de mise en réseau et de jumelage entre OSC.

2. Contexte de l'avis

2.1. Les objectifs de l'Union européenne dans les Balkans occidentaux

Les Balkans occidentaux figurent en bonne place sur la liste des priorités de la politique extérieure de l'Union européenne (UE). Le principal objectif qu'elle y poursuit est de faire progresser la stabilité et la prospérité de la région. Une autre visée tout aussi importante à mentionner consiste à préparer les pays de la zone à adhérer à l'Union. Pour la mettre en œuvre, elle déploie des instruments de préadhésion spécifiques.

Le processus de stabilisation et d'association (PSA) a été instauré afin d'aider les États de la région dans leur cheminement en direction de l'UE. Il inclut le dialogue politique, des préférences commerciales considérables et une aide financière, de même que l'établissement d'une relation contractuelle complète qui devrait aider les pays de la région à préparer leur future adhésion. Le développement de la société civile et la démocratisation figurent parmi les objectifs du PSA et devraient contribuer à la stabilisation politique, économique et institutionnelle de la région. La signature d'un accord de stabilisation et d'association (ASA) fait figure d'étape significative sur la voie de l'appartenance à l'Union.

2.2. *Le Comité économique et social européen et les Balkans occidentaux*

Le Comité économique et social européen (CESE) joue un rôle important pour appuyer le développement de la société civile dans les Balkans occidentaux. En 2004, il a créé le groupe de contact «Balkans occidentaux», qui est sa seule structure permanente et spécifique à traiter de cette région en particulier et voisine avec toute une série d'autres instances communautaires actives dans la zone. Son attention se concentre sur la valeur ajoutée qu'il peut apporter à l'action générale de l'Union dans ce dossier.

Dans les Balkans occidentaux, le CESE vise principalement à suivre les changements qui se produisent dans la situation économique et sociale des pays de la région ainsi que dans les rapports qu'elle entretient avec l'UE et, plus spécifiquement, la mise en œuvre de l'Agenda de Thessalonique et l'évolution du processus de stabilisation et d'association, à promouvoir par ailleurs la coopération que mènent avec lui les organisations de la société civile régionale et les Conseils économiques et sociaux nationaux ou institutions similaires et, enfin, à encourager et développer au maximum les échanges de bonnes pratiques entre les groupements de la société civile de l'UE et leurs homologues de la région des Balkans occidentaux.

3. Les développements politiques en Bosnie-et-Herzégovine

3.1. *La situation politique actuelle*

Dans la Bosnie-et-Herzégovine d'aujourd'hui, les processus politiques restent affectés par l'héritage de la guerre et l'accord de Dayton, qui a instauré cet État indépendant dans sa forme actuelle. Les forces politiques en présence s'efforcent tout à la fois de tirer parti de l'architecture institutionnelle créée par ce texte et de surmonter les contraintes qui lui sont intrinsèquement liées. Dans la communauté internationale comme en Bosnie-et-Herzégovine même, on reconnaît de plus en plus qu'il est nécessaire de normaliser et moderniser la gouvernance dans le pays, bien que la classe politique de ses entités constitutives n'accorde qu'un soutien inégal à ce processus, dont l'impulsion provient en grande partie du niveau international.

Dans les années à venir, le défi politique majeur auquel le pays devra faire face sera la réforme constitutionnelle, sans laquelle il lui sera difficile de réaliser un quelconque progrès supplémentaire pour aller vers un État plus démocratique et efficace, mettre œuvre le vaste agenda des réformes et se rapprocher de l'Union européenne. La réforme de la structure constitutionnelle de Dayton ne peut être imposée de l'extérieur même si la communauté internationale en général et l'UE en particulier sont prêtes à apporter leur aide. Elle devra résulter d'un consensus entre les acteurs de la scène politique de Bosnie-et-Herzégovine et faire l'objet d'un large soutien parmi les citoyens. Le processus, qui est susceptible de toucher tous les domaines, s'avérera des plus délicats et son parachèvement pourrait nécessiter des délais non négligeables.

On notera que le monde politique est traversé d'opinions divergentes quant à l'avenir du pays et qu'une certaine méfiance persiste entre les citoyens d'ethnies différentes. D'une manière générale, c'est la rhétorique nationaliste qui l'a emporté et les dirigeants de Bosnie-et-Herzégovine n'ont fait aucun progrès pour créer, par une réforme du cadre institutionnel, des structures étatiques plus fonctionnelles et d'un poids plus supportable, qui épauleraient le processus d'intégration européenne.

Face aux inquiétudes concernant la stabilité politique de la Bosnie-et-Herzégovine et de la région, la fermeture du Bureau du haut représentant (BHR) a été reportée à plusieurs occasions. En février 2008, le Conseil de mise en œuvre de la paix (PIC) a décidé qu'elle dépendrait des avancées du pays pour prendre en compte cinq objectifs particuliers et deux conditions spécifiques, en l'occurrence la signature de l'accord de stabilisation et d'association et une situation politique affermie. Hormis la question de l'attribution définitive de Brčko, les progrès dans la réalisation des cinq objectifs ⁽²⁾, ont été très limités.

3.2. *Les relations politiques avec l'UE et les pays voisins*

3.2.1. Les relations avec l'Union européenne

Les négociations relatives à un ASA avec la Bosnie-et-Herzégovine ont été engagées en novembre 2005. L'ASA a été lancé le 4 décembre 2007 et a été signé le 16 juin 2008, à la suite de progrès dans quatre domaines essentiels définis par la Commission européenne et le conseil en 2005 ⁽³⁾. Dans l'attente de la ratification de l'ASA par tous les États membres de l'UE, les mesures de cet accord relatif aux échanges commerciaux sont entrées en vigueur à travers l'accord intérimaire, applicable depuis le 1^{er} juillet 2000. L'ASA a notamment officialisé les préférences commerciales accordées par l'UE aux produits en provenance de Bosnie depuis 2000 (sur une base autonome) et conduit la Bosnie-et-Herzégovine à supprimer graduellement ses restrictions commerciales et à réduire progressivement ses droits de douane sur les produits de l'UE. Jusqu'à présent, la mise en œuvre de l'accord intérimaire s'est avérée satisfaisante.

(2) 1) Règlement acceptable et durable de la question de la répartition des biens publics entre l'État et les autres institutions de gouvernement; 2) règlement acceptable et durable de la question des biens militaires; 3) application complète de la sentence définitive du Tribunal d'arbitrage sur Brčko; 4) viabilité budgétaire (encouragée par un accord sur une méthodologie permanente pour le calcul des coefficients destinés à l'autorité chargée de la fiscalité indirecte et par la création d'un Conseil budgétaire national); 5) ancrage de la règle de droit (démontré par l'adoption d'une stratégie nationale concernant les crimes de guerre, d'une loi sur l'accueil des étrangers et le droit d'asile, et d'une stratégie nationale de réforme du secteur judiciaire).

(3) 1) Mise en œuvre de la réforme de la police conformément à l'accord d'octobre 2005 sur la restructuration de la police; 2) pleine coopération avec le TPIY; 3) adoption et mise en œuvre de toute la législation nécessaire sur la radio-télédiffusion publique; et 4) développement du cadre législatif et des capacités administratives en vue d'une bonne exécution de l'ASA.

Parallèlement aux négociations sur l'accord de stabilisation et d'association a été élaboré un Accord de facilitation de visas, qui a été signé le 17 septembre 2007 et qui est entré en vigueur en janvier 2008. Cette convention a réduit, voire purement et simplement aboli pour certaines catégories de citoyens, les redevances perçues pour le traitement des visas. Elle a par ailleurs simplifié les procédures régissant leur octroi pour toute une série de groupes de population, notamment les étudiants, les hommes d'affaires ou les journalistes, pour ne citer qu'eux. Le 26 mai 2008, l'Union européenne a lancé des tractations sur l'introduction d'un régime d'exemption de visa. Afin de parachever les négociations en la matière, la Bosnie-et-Herzégovine devrait progresser sur la voie de la réalisation de tous les critères.

En ce qui concerne l'assistance financière destinée à préparer le pays à l'adhésion, le document indicatif de planification pluriannuelle (DIPP) pour la période 2008-2010 a été adopté en septembre 2008. La Commission européenne (CE) a alloué à la Bosnie-et-Herzégovine un montant total de 74,8 millions d'euros au titre du programme de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), les principaux domaines d'intervention étant le renforcement de l'État de droit et des structures de l'administration publique, le développement économique et social et la stabilisation démocratique. Dans le cadre du mécanisme de financement pour la société civile, 6,5 millions d'euros ont été alloués au développement de la société civile au titre des programmes nationaux 2007/2008 de l'IAP. Les organisations de la société civile de Bosnie-et-Herzégovine bénéficient également des activités régionales et des programmes de visites financés par le programme multi-bénéficiaires. En outre, 5,7 millions d'euros ont été fournis par les fonds communautaires en soutien du budget du Bureau du haut représentant jusqu'en juin 2009.

L'assistance fournie en vertu de l'instrument de préadhésion et des reliquats de CARDS est mise en œuvre par la délégation de la Commission européenne à Sarajevo. La gestion décentralisée de ces ressources reste un objectif à moyen terme pour la Bosnie-et-Herzégovine. Les préparatifs pour son déploiement décentralisé n'ont que légèrement progressé. Au sein du ministère des finances et du trésor, le Fonds national et l'Unité centrale des finances et de la passation de contrats ont été dotés d'une partie de leur personnel et continuent à recruter. La ratification de l'accord-cadre de cet instrument a été considérablement retardée par la complexité de l'environnement institutionnel et politique en Bosnie-et-Herzégovine. La bonne mise en œuvre de l'accord n'est pas encore assurée. Par conséquent, celle du programme de l'instrument de préadhésion 2007 est également retardée.

3.2.2. Les relations avec la Croatie

Les relations avec la Croatie ont connu des changements substantiels depuis 2000. Les deux pays ont conclu de nouveaux accords sur le retour des réfugiés par leur frontière commune et signé un accord de libre-échange, qui a été exécuté presque immédiatement. En février 2008, l'Assemblée parlementaire de Bosnie-et-Herzégovine a approuvé un accord sur la double citoyenneté conclu avec la Croatie. On estime que quelque 400 000 citoyens de Bosnie-et-Herzégovine possèdent également la citoyenneté croate. Des différends frontaliers doivent encore être réglés entre les deux États et des obstacles persistent pour le transfert d'affaires juridique et l'extradition de suspects pour ce qui est des crimes et des crimes contre l'humanité entre la Bosnie-et-Herzégovine et la Croatie.

3.2.3. Les relations avec la Serbie

Depuis la chute du régime Milosevic, l'amélioration des rapports avec la Serbie a été significative, des relations diplomatiques étant établies depuis le 15 décembre 2000. Lorsque la Bosnie-et-Herzégovine a assuré la présidence du Processus de coopération en Europe du Sud-est (PCESE), en 2003-2004, les ministres des affaires étrangères de l'ex-Yougoslavie se sont réunis avec leurs homologues de la partie sud-orientale de l'Europe au sens plus large afin de conforter leur engagement en faveur des relations de bon voisinage, de la stabilité, de la sécurité et de la coopération dans la région.

La campagne électorale qui s'est déroulée en Bosnie-et-Herzégovine en octobre 2006 a été marquée par un resserrement officiel des liens entre la République serbe (Republika Srpska, RS) et la Serbie, qui a trouvé son couronnement le 26 septembre 2007, lorsqu'elles ont signé à Banja Luka un accord révisé de relations parallèles spéciales, même si les deux parties ont souligné qu'il n'entamait nullement la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique bosniaque.

Il subsiste néanmoins des foyers de tensions potentielles dans les relations de la Bosnie-et-Herzégovine avec la Serbie. Après la déclaration d'indépendance du Kosovo, on a assisté à une recrudescence des diatribes contre l'accord de Dayton et des menaces sécessionnistes; le 21 février 2008, l'Assemblée nationale de la République serbe a adopté une résolution qui établit un lien entre la position de celle-ci au sein de la Bosnie-et-Herzégovine et celle du Kosovo en Serbie et spécifie dans quelles circonstances elle serait habilitée à faire sécession.

3.2.4. Coopération régionale

Les relations avec le Monténégro sont bonnes et se sont intensifiées. Des accords de coopération en matière de défense, de police, de protection civile et de coopération transfrontalière ont été signés.

Les relations avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine sont satisfaisantes, tant dans un cadre bilatéral que régional. Des accords sur la réadmission, la coopération entre les polices et la protection civile ont été conclus.

Les relations avec l'Albanie se sont développées et la Bosnie-et-Herzégovine a décidé d'ouvrir une ambassade à Tirana.

La Bosnie-et-Herzégovine participe activement aux programmes et initiatives de coopération régionale, tel que le CEFTA (accord européen de libre échange).

4. Les évolutions économiques en Bosnie-et-Herzégovine

4.1. Situation économique actuelle de la Bosnie-et-Herzégovine

En dépit d'un environnement politique difficile, la Bosnie-et-Herzégovine a connu quatre années de fonctionnement stable de son économie, avec une croissance du PIB estimée à 5,5 % pour 2008. Limitée à 1,5 % au premier trimestre de 2007, l'inflation a commencé à augmenter durant la seconde moitié de l'année et,

entraînée par la montée des prix de l'alimentation et des transports, a atteint 4,9 % en décembre, pour accélérer encore jusqu'à 9,5 % en août 2008. Le déficit du compte courant est tombé de 21,3 % du PIB en 2005 à 11,4 % en 2006, mais s'est nouveau aggravé à hauteur de 12,7 % du PIB en 2007 tandis que le déficit commercial descendait de 49,6 % à 37 % du PIB pour ces mêmes années. Il n'est guère vraisemblable qu'il continue à décroître encore à l'heure actuelle, car en 2007, l'essor des exportations s'est ralenti et les importations ont à nouveau augmenté et les investissements étrangers directs (IED) diminueront probablement en raison de la crise financière mondiale. En 2006, l'excédent fiscal global a atteint 3 % du PIB, essentiellement sous l'effet d'un gonflement des rentrées produit par l'introduction de la TVA. L'excédent est tombé à 1,3 % du PIB en 2007 et pourrait donner lieu à un déficit en 2008, à cause notamment de facteurs tels qu'une augmentation des remboursements de TVA.

Comme d'autres pays en transition, la Bosnie-et-Herzégovine présente une économie en expansion mais est confrontée à une pauvreté largement répandue et aux difficultés rencontrées par la population. Les estimations qui sont fournies pour le taux de chômage oscillent entre 16 et 44 %. La Bosnie-et-Herzégovine est confrontée aux conséquences de la crise financière et économique, ce qui constitue un danger pour la situation économique, sociale et ethnique, mais aussi pour les relations au sein de l'UE et de la région.

L'architecture du gouvernement de la Bosnie-et-Herzégovine est complexe et absorbe plus de 50 % du PIB. Du fait de l'éparpillement des structures, des ressources limitées, du manque d'expérience et des démarches au cas par cas adoptées pour le soutien aux capacités nationales, la capacité des autorités gouvernementales à élaborer et exécuter des politiques se trouve affaiblie.

Le principal partenaire commercial de la Bosnie-et-Herzégovine est l'UE, les échanges qu'elle effectue avec elle comptant pour plus de 50 % du volume total de son commerce extérieur. La signature de l'ASA et l'entrée en vigueur de l'accord intérimaire devraient conduire à un approfondissement de cette relation et à une plus grande intégration des échanges commerciaux avec l'UE. Elle exporte principalement vers l'Italie, l'Allemagne et la Slovénie et c'est de ces mêmes pays de l'UE, ainsi que, dans une moindre mesure, de l'Autriche, que proviennent ses importations. Ses exportations sont basées essentiellement sur les métaux, le bois et les produits dérivés, les productions minérales et la chimie. Elle importe notamment des machines, des productions minérales, de l'alimentation et des produits chimiques.

5. La situation et le rôle actuels des organisations de la société civile

5.1. *Le dialogue social*

5.1.1. L'environnement juridique

Le dialogue social n'existe pas formellement au niveau de la Bosnie-et-Herzégovine car la constitution actuelle ne contient pas de disposition pour la mise en place d'institutions gouvernementales traitant de politique sociale ou d'éducation.

La Bosnie-et-Herzégovine a ratifié l'ensemble des huit conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT). Les constitutions de la Bosnie-et-Herzégovine, de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine (Bi) et de la République serbe (RS) garantissent la liberté d'association. Les deux entités disposent de leur propre législation du travail, tout comme le district de Brčko.

La loi sur les associations et les fondations que la Bosnie-et-Herzégovine a adoptée en décembre 2001 ne contient pas de dispositions régissant l'enregistrement d'une centrale syndicale au niveau national.

Cependant, selon le rapport de suivi 2008 de la Commission européenne, aucune avancée en la matière n'a été réalisée. L'absence d'un pouvoir de niveau national dans le domaine du travail et des politiques sociales continue à entraver le développement d'une stratégie pour l'emploi à l'échelle du pays. Se retranchant derrière des arguments d'ordre constitutionnel, la République serbe contrecarre systématiquement toute velléité d'octroyer à l'État un rôle dans les dossiers touchant au marché intérieur du travail. Si les deux entités et le district de Brčko ont élaboré des stratégies et des projets de mesures actives en faveur de l'emploi, il n'existe guère de coordination entre eux.

La situation est similaire pour ce qui est du dialogue social. La Confédération des syndicats n'a pas réussi à se faire enregistrer au niveau national. En vertu de la loi en vigueur, l'enregistrement des syndicats sanctionne leur reconnaissance et leur représentativité. En outre, la base juridique et la procédure qui sont applicables aux partenaires sociaux sont les mêmes que pour toutes les autres organisations de la société civile, telles que les associations de consommateurs ou les clubs sportifs, ce qui est disproportionné. La complexité de l'organisation politique et sociale du pays continue à peser sur le dialogue entre les partenaires sociaux et aucune solution ne semble se dégager dans l'immédiat. Le manque de clarté concernant l'enregistrement officiel des syndicats a bloqué les progrès vers l'établissement de conventions collectives. Il faudrait élaborer une nouvelle loi, en remplacement de celle mentionnée précédemment sur les associations et les fondations, afin que le gouvernement n'ait plus de pouvoir discrétionnaire en matière d'enregistrement d'une nouvelle organisation.

5.1.2. Les partenaires sociaux

5.1.2.1. Les employeurs

Dans le cas de la Bosnie-et-Herzégovine il est difficile de parler d'organisations d'employeurs actives au niveau étatique. En l'absence d'un ministère du travail au niveau étatique et parce que nombre de questions économiques relèvent des gouvernements des entités, il n'existe pas de coordination ou de coopération officielle entre les organisations à l'échelle étatique.

Les deux principales organisations d'employeurs sont l'Association des employeurs de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine et l'Association des employeurs de la République serbe. Elles participent toutes deux aux conseils économiques et sociaux au niveau des entités. Le principal problème auquel les organisations d'employeurs sont confrontées au plan interne comme externe est celui de la représentativité et de la représentation effective des intérêts de leurs membres auprès des pouvoirs publics.

5.1.2.2. Les syndicats

Dans la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, les taux de syndicalisation dans le secteur officiel de l'économie en Bosnie-et-Herzégovine et en République serbe sont assez élevés. La Confédération des syndicats indépendants de Bosnie-et-Herzégovine (*Savez Samostalnih Sindikata Bosne i Hercegovine*, SSSBiH) regroupe les travailleurs dans la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, tandis que la Confédération des syndicats de la République serbe (*Savez Sindikata Republike Srpske*, SSRS) assume la même mission dans la République serbe. Lors d'une assemblée constituante tenue le 24 juin 2005 à Sarajevo, les confédérations syndicales des deux entités de Bosnie-et-Herzégovine (Fédération de Bosnie-et-Herzégovine et République serbe) ont fondé une organisation faïtière commune, la Confédération des syndicats de Bosnie-et-Herzégovine (*Konfederacija sindikata Bosne i Hercegovine*, KSBiH). Cette dernière a introduit une demande d'enregistrement, mais la question n'a pas encore été réglée à ce jour.

5.1.3. Évaluation des mécanismes existants

Il n'a pas été créé de conseil économique et social à l'échelle nationale en raison principalement de l'absence de volonté de porter la question du dialogue civil au niveau de l'État, notamment de la part de la République serbe (4). Il existe deux codes du travail, un pour chacune des entités et il n'y a pas de ministère du travail au niveau étatique. Les principales questions intéressant les partenaires sociaux telles que les politiques économiques, le droit du travail ou l'éducation sont du ressort de l'entité et des gouvernements locaux. Un marché unique à proprement parler (incluant le marché du travail) en Bosnie-et-Herzégovine n'a pas encore été mis en place. Les conseils économiques et sociaux ne fonctionnent qu'à l'échelon des entités et reçoivent un financement pour leurs activités du gouvernement. L'obstacle formel qui subsiste pour l'établissement d'un CES au niveau national est la non-reconnaissance d'une organisation syndicale faïtière. Il est à noter également que les capacités des partenaires sociaux demeurent faibles et qu'une professionnalisation accrue de leur travail au plan interne s'impose.

5.2. Le dialogue civil

5.2.1. Le cadre juridique

L'histoire du développement de la société civile en Bosnie-Herzégovine est «limitée». Avant la guerre, il existait un éventail d'organisations publiques actives essentiellement dans les domaines de la culture et des sports. Pendant et après la guerre, la plupart des organisations non gouvernementales (ONG) ont centré leur activité sur la distribution de l'aide humanitaire et n'ont que lentement réorienté leurs activités vers des objectifs plus courants.

Les ONG peuvent être enregistrées au niveau national, de l'entité, cantonal (pour la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine) ou municipal. Depuis 2002, la loi sur les associations et les fondations autorise les ONG à s'enregistrer auprès du ministère de la justice et à travailler partout dans les pays. Toutefois, en raison de la lourdeur des procédures nécessaires pour obtenir l'enregistrement au niveau étatique et de la non-reconnaissance de l'enregistrement au niveau étatique par l'entité (République serbe), de nombreuses

(4) Le premier ministre de la République serbe, Milorad DODIK a déclaré le 22 août 2007 que le gouvernement de la RS n'aiderait pas la création d'un conseil social au niveau de la BiH, estimant que les questions économiques et sociales fondamentales étaient traitées au niveau des entités et que la création de ce conseil est un problème d'ordre politique.

ONG préfèrent s'enregistrer au niveau de cette dernière. Un mémorandum d'entente pour l'établissement d'un registre conjoint des associations et des fondations en Bosnie-Herzégovine signé en 2004 entre l'État, les gouvernements de l'entité et le district de Brčko encourage la liberté de mouvement des associations et des fondations et instaure un système d'accès rapide aux informations sur toutes celles-ci.

La loi sur les associations et les fondations a été modifiée et est entrée en vigueur en 2008. Cependant, le règlement relatif à l'enregistrement, qui date de 2002, reste d'application et complique dès lors le processus d'enregistrement. Les autorités de Bosnie-et-Herzégovine souhaitent l'amender dans le but de réduire le nombre de formulaires requis pour cette procédure. Il est également prévu d'instaurer l'enregistrement en ligne.

Selon une étude préparée par l'Équipe-pays (5) des Nations unies, l'un des principaux problèmes pour les organisations de la société civile est le système de TVA récemment introduit. La loi sur la TVA, qui est entrée en vigueur en Bosnie-et-Herzégovine le 1^{er} janvier 2006, a introduit un taux de TVA unique s'élevant à 17 %, induisant ainsi une hausse de la fiscalité. Plusieurs prélèvements supplémentaires (sociaux, santé) s'appliquent désormais à ces organisations lorsqu'elles engagent du personnel. Des taxes supplémentaires frappent les donations. Le sentiment général est que des exonérations fiscales pour le secteur de la société civile seraient bienvenues et leur faciliteraient la tâche.

Le financement public de ces organisations est une autre question importante. Dans la plupart des cas, elles estiment que les fonds publics ne sont pas distribués de manière suffisamment transparente. La législation sur le volontariat n'est toujours pas appliquée. La question de la mise en œuvre inefficace de la législation et de la nécessité d'une harmonisation des législations demeure sensible. Certaines de ces organisations indiquent que le processus d'élaboration des lois en Bosnie-et-Herzégovine n'est ni transparent ni accessible.

Les organisations de la société civile estiment être peu aidées par les autorités politiques dont certaines considèrent le secteur de la société civile comme un rival. Il existe également parmi ces autorités locales une incompréhension quant aux valeurs et aux avantages d'un partenariat avec la société civile.

5.2.2. La situation au sein des différents groupes d'intérêt

Le nombre total d'organisations non gouvernementales (ONG) enregistrées en Bosnie-et-Herzégovine avoisine maintenant les 8 000 (6) mais elles sont bien moins nombreuses à être actives. Les revenus du troisième secteur représentent 4,5 % du PIB tandis que les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 2,4 %. Le secteur emploie 14 % de la population active (7).

(5) Conclusions sur le niveau de coopération entre les agences des NU et les organisations de la société civile en Bosnie-et-Herzégovine, janvier 2007, document de travail de l'Équipe-pays des NU en Bosnie-et-Herzégovine.

(6) Chiffre correspondant à février 2005, données incluses dans le rapport relatif au projet financé par l'UE «cartographie des acteurs non étatiques en Bosnie-et-Herzégovine», septembre 2005.

(7) «Emploi, prestations de services sociaux et secteur des organisations non gouvernementales (ONG). Statut et perspectives pour la Bosnie-et-Herzégovine. Analyse et implications politiques», étude qualitative, 2 avril 2005; Projet de politique sociale et du travail du DFID.

Le domaine d'activité prédominant des ONG est celui de la défense des droits de l'Homme. Elles sont également très actives dans l'éducation, l'égalité des sexes, le développement économique, l'aide humanitaire, le développement de la société civile, la santé, la jeunesse et l'enfance, et le développement communautaire.

5.2.3. Évaluation des mécanismes existants

Certains progrès ont été enregistrés concernant l'institutionnalisation de la relation entre les autorités et le secteur non gouvernemental au niveau étatique. Le 7 mai 2007, le conseil des ministres de Bosnie-et-Herzégovine a signé avec les représentants de la société civile un accord de coopération entre le conseil des ministres de Bosnie-et-Herzégovine et le secteur non gouvernemental du pays.

Un conseil de la société civile a été créé en octobre 2007, dans le cadre de cet accord. Même si ce conseil ne représente pas l'ensemble de la société civile, il compte 31 sous-secteurs qui font de lui le forum le plus puissant pour les ONG dans le pays. Toutefois, les autorités devraient faire plus d'efforts pour établir une communication régulière et systématique avec la société civile et encourager sa participation à l'élaboration des politiques.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

6. Le rôle des organisations de la société civile dans l'intégration à l'UE

6.1. *Les organisations de la société civile et le processus d'intégration européenne.*

L'idée européenne n'est pas des plus présentes dans le travail des organisations de la société civile. Les citoyens considèrent l'intégration européenne de la Bosnie-et-Herzégovine comme un projet lointain. La majorité des OSC ont une expérience limitée en matière de collaboration avec leurs homologues des pays de l'UE. Le débat sur l'UE ne fait que commencer en Bosnie-et-Herzégovine. Les OSC centrent leurs projets sur les priorités fixées par les bailleurs de fonds, organisations internationales et donateurs gouvernementaux et locaux. La défense de l'intégration européenne de la Bosnie-et-Herzégovine dans chaque secteur n'est pas vraiment visible, à l'exception des activités des ONG internationales. Malgré cela, 80 % des citoyens de Bosnie-et-Herzégovine sont favorables à une future adhésion de leur pays à l'UE, ce qui constitue un bon point de départ pour plaider en faveur des activités des OSC en rapport avec le respect des critères fixés pour cette adhésion.

Avis du Comité économique et social européen sur les «Émissions dues au transport par route — Mesures concrètes contre la stagnation»

(avis d'initiative)

(2009/C 317/04)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 17 janvier 2008, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème suivant:

Émissions dues au transport par route – Mesures concrètes contre la stagnation.

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 26 juin 2009 (rapporteur: M. IOZIA).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 109 voix pour et 7 voix contre.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Un grand nombre d'institutions participent à la lutte contre la pollution atmosphérique et acoustique. À cet égard, un rôle fondamental revient aux institutions de l'Union européenne, qui sont chargées de la promotion et de la mise à jour des législations, aux États membres, qui doivent prendre les dispositions d'application de celles-ci, ainsi qu'aux collectivités territoriales, qui sont compétentes en matière de contrôle des polluants et du bruit. La responsabilité de la stagnation des progrès dans ce domaine est par conséquent partagée, et chaque niveau de compétence doit intensifier son engagement pour éliminer ou réduire au maximum les risques pour la santé et le bien-être des citoyens.

1.2. Les émissions dues au transport privé, public et de marchandises par route sont à l'origine de maladies et d'une détérioration de la qualité de vie, en particulier pour les habitants des zones urbaines, c'est-à-dire pour plus de 75 % des citoyens européens. En dépit des initiatives de la Commission visant à adapter la législation européenne, comme le récent paquet «Écologisation des transports», force est de constater une certaine stagnation des progrès en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et le bruit causé par le trafic dans les États membres.

1.3. Si la législation, du moins en ce qui concerne la qualité de l'air ambiant, a été adaptée et améliorée au fil des ans, il convient toutefois de souligner que la quantité et la qualité des contrôles laissent à désirer, tant pour les émissions des véhicules à moteur et des motocycles pour le volume de gaz et de particules présent dans l'air. Il convient de reconnaître que la Commission a donné d'importantes impulsions notamment techniques et scientifiques, grâce aux programmes Tremove, sur le plan de l'analyse des effets produits par les différentes politiques sur le secteur des transports et par la création du système COPERT 4 (*Computer Program for Estimating Emissions from Road Transport*- Programme d'estimation des émissions générées par le transport routier), dans le cadre des activités du Centre thématique européen sur l'air et le changement climatique, dont le Centre de recherche conjoint a poursuivi le développement. Cette méthodologie fait partie intégrante du guide sur les inventaires des émissions en Europe EMEP/Corinair, élaboré par une task-force de la CEE-NU (Commission économi-

que pour l'Europe des Nations unies) consacrée à l'évaluation et à la projection des données.

1.4. Dans son paquet «Transport vert», la Commission a proposé de réduire la pollution acoustique causée par le trafic ferroviaire, tandis que vient d'être adopté ce 22 juin 2009 le règlement COM(2008) 316 sur la sécurité générale des véhicules à moteur, qui prévoit une réduction substantielle du niveau de bruit des pneumatiques.

1.5. Le CESE recommande à la Commission, aux Conseils «Environnement», «Emploi, politique sociale, santé et Consommateurs» ainsi qu'au Parlement européen de prendre sans délai des mesures visant à renforcer les actions de contrôle et à protéger ainsi la santé des citoyens. Des contrôles hors cycle et sur route, en particulier lors de l'utilisation des véhicules, montreraient que les véhicules à moteur d'aujourd'hui sont plus bruyants que ceux d'il y a trente ans et produisent des émissions sensiblement supérieures à ce que révèlent les «épreuves de cycles».

1.6. Le CESE attire l'attention sur le fait qu'une approche consolidée fait défaut; les règlements CEE-NU ne prévoient pas de systèmes de contrôle efficaces, comme les règlements de l'UE et le modèle d'autocertification, et laissent les vérifications aux mécanismes de contrôle du marché, ce qui s'est avéré insuffisant.

1.7. Le CESE considère que les différentes autorités de l'Union européenne, des États membres et des collectivités territoriales pourraient engager un certain nombre d'actions pour réduire les retombées de la pollution atmosphérique, notamment:

- associer la population en accroissant la transparence et l'information au moyen de panneaux et de sites Internet afin de susciter des comportements vertueux pour assurer un bien-être collectif,
- encourager l'éducation et la formation sur des questions environnementales et écologiques,

- diffuser des bonnes pratiques telles que la carte de mobilité qui permet d'utiliser gratuitement les transports publics,
 - recourir, pour les transports publics, à des trams électriques et des trolleys, y compris alimentés par batterie, afin de pouvoir les utiliser dans des zones dépourvues de fils aériens,
 - limiter le trafic en véhicule personnel tout en améliorant et en développant le transport public,
 - adopter un système de taxation différenciée pour les véhicules à moteur et les carburants en fonction de leur caractère polluant et d'accès payant aux centres urbains, en tenant compte de la capacité de contribution des citoyens et des émissions produites,
 - internaliser les coûts externes, en particulier ceux exposés pour la santé des citoyens,
 - développer des politiques de transport intégrées, en déterminant le niveau de durabilité environnementale des différents projets,
 - contribuer à modifier les modes de vie en allant vers plus de sobriété et d'écologie,
 - encourager la mobilité durable à pied ou à vélo pour des courts trajets en améliorant les infrastructures à la disposition des piétons et des cyclistes,
 - éviter les déplacements inutiles,
 - revoir la gestion de la logistique et la production «juste à temps»,
 - lorsque c'est possible, développer le télétravail,
 - réduire les encombrements, en optimisant l'utilisation de tous les modes de transport et en privilégiant les transports publics,
 - soutenir la recherche et le développement innovant de matériaux et solutions techniques afin de réduire les agents polluants produits par le trafic et le transport routier, par exemple les piles à combustibles pour véhicules à hydrogène, les voitures électriques ou à hydrocarbures à faibles émissions comme les gaz de synthèse, le méthane, le gaz de pétrole liquéfié (GPL),
 - effectuer des contrôles périodiques plus sévères, en particulier dans les pays dont le parc automobile est obsolète et polluant (p.ex. en Pologne, 60 % des véhicules à moteur ont plus de 10 ans...).
- 1.8. Pour atténuer les effets de la pollution acoustique, on pourrait prévoir:
- de restreindre l'utilisation des véhicules privés pendant la nuit dans les zones résidentielles,
 - d'installer des limiteurs de vitesse sur le revêtement routier,
 - d'améliorer la qualité de l'asphalte,
 - d'installer des panneaux phonoabsorbants dans les zones à forte densité de trafic,
 - d'instaurer des sanctions réellement dissuasives, allant jusqu'à la saisie, pour les véhicules qui dépassent les limites d'émissions sonores, en ciblant tout particulièrement les motocycles,
 - d'effectuer des contrôles du bruit davantage en adéquation avec les conditions d'utilisation «normales» des véhicules,
 - de proposer des visites médicales plus fréquentes aux personnes davantage exposées au risque de pollution acoustique,
 - de prendre des mesures efficaces pour réduire les encombrements, en particulier en augmentant le nombre des voies prioritaires et les routes réservées aux transports publics.
 - de prendre des dispositions spécifiques et des aménagements adaptés pour les personnes qui travaillent à terre sur les voies de transport et respirent l'air pollué et/ou sont soumis à un bruit continu
- 1.9. Les méthodes d'évaluation du cycle de vie (LCA- Life Cycle Assessment) devraient également être appliquées aux émissions indirectes dues au transport:
- la production et le transport du carburant (extraction, transport vers la raffinerie, les stations-service; dans le cas des voitures à batterie, les émissions dues à la production d'électricité),
 - la production du véhicule (émissions dues à l'industrie, y compris l'élimination des déchets),
 - les routes et les parkings (si des parcs et zones vertes sont utilisés pour les construire, la qualité de l'air se détériore dans la mesure où l'effet de photosynthèse fait défaut).
- 1.10. Dans cet avis, le Comité examine les émissions de polluants et le bruit dus au transport routier. La discussion a mis en évidence la nécessité de développer une réflexion sur les autres modes de transport et sur les véhicules de loisirs, ainsi que sur la pollution due à l'agriculture. Les trains, les avions, les bateaux pour la navigation intérieure et maritime, les engins mobiles non routiers tels que les tracteurs ou les engins de terrassement, pour la construction ordinaire et pour l'extraction minière, devraient également être contrôlés (1).

2. Introduction

2.1. En dépit de quelques difficultés, le Conseil européen a approuvé l'ensemble du paquet «Énergie-Climat» et peut dès lors se présenter avec toutes les cartes en main au rendez-vous fixé en décembre à Copenhague et confirmer sa volonté de jouer un rôle moteur dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

(1) JO C 220/16 du 16.9.2003, p. 16.

2.2. On ne peut toutefois pas en dire autant concernant les résultats obtenus par les initiatives visant à lutter contre les émissions de polluants et le bruit dus aux moyens de transport.

2.3. Le trafic affecte la santé publique principalement pour deux raisons: l'émission de polluants dans l'atmosphère et le bruit. Les principaux polluants produits par le trafic et qui ont des effets négatifs directs sur la santé sont l'oxyde et le dioxyde d'azote (NO et NO₂), le monoxyde de carbone (CO), le dioxyde de soufre (SO₂), l'ammoniaque (NH₃), les composés organiques volatils (COV) et les particules, ou aérosols. Ces substances sont dites primaires, parce qu'elles sont directement émises par les véhicules à moteur alors que d'autres substances, dites secondaires, sont le résultat de réactions dans l'atmosphère. Il s'agit par exemple de l'ozone nitrate d'ammonium (NH₄NO₃), du sulfate d'ammonium ((NH₄)₂[SO₄]) et des aérosols organiques secondaires.

2.4. Dans les vingt-sept États membres de l'UE, le transport routier est la première source d'émission de NO_x (39,4 %), de CO (36,4 %), de NMVOC (17,9 %) (composés volatils organiques sauf le méthane) et la deuxième source d'émission de PM10 (17,8 %) et de PM2,5 (15,9 %) (Agence européenne pour l'environnement (AEE) – Rapport technique 2008/7 du 28 juillet 2008).

2.5. Les particules naturelles primaires sont produites par les éruptions volcaniques, les incendies de forêts, l'érosion et la désagrégation des roches, les plantes (pollens et résidus végétaux), les spores, les sels marins et les débris d'insectes. Les particules naturelles secondaires sont constituées de particules fines qui se forment à la suite de l'oxydation de différentes substances, par exemple le dioxyde de soufre et l'hydrogène sulfuré émis par les incendies et les volcans, les oxydes d'azote libérés par les sols, ainsi que les terpènes (hydrocarbures) émis par la végétation.

2.6. Les particules primaires d'origine anthropique sont dues à l'utilisation des combustibles fossiles (chauffage domestique, centrales thermoélectriques, etc.), aux émissions des véhicules à moteur, à l'usure des pneumatiques, des freins et du revêtement routier, ainsi qu'à différents procédés industriels (fonderies, mines, cimenteries, etc.). Il convient également de signaler les quantités importantes de poussières susceptibles d'être produites par diverses activités agricoles. Les poussières anthropogènes secondaires sont en revanche issues essentiellement de l'oxydation des hydrocarbures ainsi que des oxydes de soufre et d'azote libérés par les différentes activités humaines.

2.7. Les particules sont classées en fonction de leurs dimensions et vont des nanoparticules à la poussière visible en passant par les particules fines. Les PM10 sont des particules dont le diamètre est inférieur à 10µm et les PM1 celles dont le diamètre est inférieur à 1µm; les particules les plus dangereuses sont les plus petites car elles pénètrent en profondeur dans les poumons.

2.8. D'autres substances émises par les véhicules à moteur ne sont pas directement nocives pour la santé mais, selon l'AEE, polluent gravement l'environnement. C'est le cas des gaz à effet de serre, de l'anhydride carbonique (CO₂), du méthane (CH₄) et de l'anhydride nitreux (N₂O). Elles suscitent de ce fait elles aussi d'importantes préoccupations sur le plan sociétal, et leur concentration est limitée par des réglementations sur les émissions des véhicules à moteur.

2.9. À niveau égal d'émissions dues au trafic, la concentration des substances polluantes dans les basses couches de l'atmosphère dépend des conditions météorologiques. En effet, lorsque la température dans ces couches est peu élevée, en particulier lorsqu'il y a inversion thermique, les mouvements de convection qui brassent l'atmosphère sont inhibés, favorisant l'accumulation de substances polluantes au plus près du sol. Ce phénomène est particulièrement fréquent dans les vallées des zones montagneuses, qui pâtissent de façon alarmante de la pollution atmosphérique.

2.10. Les effets des polluants sur la santé sont attestés par des études épidémiologiques: si les bronchites chroniques et l'emphyseme sont des effets à court terme liés à des concentrations élevées de particules, la corrélation entre les polluants et des manifestations allergiques telles que l'asthme, les rhinites et les dermatoses n'est quant à elle guère étayée.

2.11. Le bruit a sur la santé des effets à la fois auditifs et extra-auditifs, ce qui a incité la Commission européenne à introduire des limites à l'exposition au bruit pour les travailleurs et les résidents. Les règles d'évaluation de l'exposition au bruit sont énoncées dans les normes ISO1996-1:2003, ISO1996-2:2006, ISO9613-1:1993, ISO9613-2:1996 et dans la directive européenne 2002/49/CE.

2.12. Afin de tenir compte de la sensibilité différente du système auditif aux différentes fréquences du spectre acoustique (de 20 à 20 000 Hz), on utilise, lorsque l'on évalue l'exposition au bruit, des courbes de pondération pour déterminer la densité spectrale mesurée en fonction de la sensibilité de l'appareil auditif. La courbe la plus fréquemment utilisée est la courbe de pondération A, qui fournit une mesure pondérée exprimée en dB(A).

3. La législation européenne

3.1. La qualité de l'air

3.1.1. La qualité de l'air est l'un des domaines dans lesquels l'Union a déployé le plus d'efforts au cours des dernières années afin de développer une stratégie globale en fixant des objectifs à long terme concernant la qualité de l'air. Des directives ont été introduites pour contrôler les niveaux de certains polluants et leur concentration dans l'atmosphère.

3.1.2. En 1996, le Conseil des ministres de l'environnement a adopté la directive-cadre 96/62/CE concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant. Cette directive revoit la législation existante, introduit de nouvelles normes en matière de qualité de l'air pour des polluants atmosphériques qui n'étaient pas réglementés par le passé et fixe un calendrier pour l'élaboration de directives filles relatives à un certain nombre de polluants. La liste des polluants atmosphériques couverts par la directive englobe l'anhydride sulfureux (SO₂), le dioxyde d'azote (NO_x), les particules (PM), le plomb (Pb) et l'ozone (polluants réglementés par de précédents objectifs en matière de qualité de l'air), le benzène, le monoxyde de carbone, les hydrocarbures polyaromatiques, le cadmium, l'arsenic, le nickel et le mercure.

3.2. Directives filles

3.2.1. La directive cadre a été suivie par des directives filles qui fixent les limites numériques ou, dans le cas de l'ozone, les valeurs de référence pour chaque polluant identifié. En plus de définir des valeurs limites en matière de qualité de l'air et des seuils d'alerte, les directives filles visent à harmoniser les stratégies de contrôle, les méthodes de mesure et de calibrage ainsi que d'évaluation de la qualité de l'air dans le but d'aboutir à des mesures comparables dans l'ensemble de l'UE et de fournir des informations utiles au grand public.

3.2.2. La première directive fille (1999/30/CE) relative à la fixation de valeurs limites pour la concentration de NO_x , SO_2 , Pb et PM dans l'air ambiant est entrée en vigueur en juillet 1999. En vue de la mise en place d'un système de rapports harmonisé et structuré, la Commission a veillé à définir des mesures détaillées permettant à chaque État membre de fournir des informations sur ses propres plans et programmes. Ces mesures sont énoncées dans la décision 2004/224/CE.

3.2.3. La seconde directive fille (2000/69/CE) concernant les valeurs limites pour le benzène et le monoxyde de carbone dans l'air ambiant est entrée en vigueur le 13 décembre 2000. La transmission des rapports annuels prévus par cette directive a lieu conformément aux dispositions de la décision de la Commission 2004/461/CE.

3.2.4. La troisième directive fille (2002/3/CE) relative à l'ozone dans l'air ambiant a été adoptée le 12 février 2002 et définit des objectifs à long terme conformes aux nouvelles lignes directrices et aux valeurs de référence imposées par l'Organisation mondiale de la santé concernant la concentration d'ozone dans l'air ambiant, qui doivent être atteintes d'ici 2010. Ces objectifs s'inscrivent dans la ligne de la directive 2001/81/CE qui fixe des plafonds d'émission nationaux.

3.2.5. La quatrième directive (2004/107/CE) du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 a pour objet de réduire les concentrations d'arsenic, de cadmium, de mercure, de nickel et d'hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant.

3.2.6. La directive 2008/50 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe a été adoptée récemment. Elle fusionne en un seul texte la directive cadre et ses trois premières directives filles et prévoit que les dispositions de la quatrième directive fille seront intégrées lorsqu'une expérience suffisante aura été acquise dans la mise en œuvre de cette directive. La nouvelle directive établit les techniques de mesure des particules fines $\text{PM}_{2,5}$ et fixe les objectifs nationaux en matière de réduction de ces particules, l'indicateur d'exposition moyenne (IEM) ainsi que la valeur limite, établie à $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ et à $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ à compter de 2020. Cette directive a été adoptée à la suite du rapport de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) intitulé «*Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air – Mise à jour mondiale 2005*», qui a mis en évidence la dangerosité des $\text{PM}_{2,5}$ et fixé des seuils de dangerosité pour le NO_x , le SO_x et l' O_3 .

3.2.7. Le principal argument justifiant l'utilisation de $\text{PM}_{2,5}$ est que ces particules constituent un meilleur instrument pour mesurer les activités anthropogènes, en particulier les sources de combustion. (Rapport du Comité scientifique des risques sanitaires et environnementaux - SCHER, *Scientific Committee on Health and Environmental Risk*, 2005).

3.3. Pollution acoustique

3.3.1. La directive 70/157/CE qui rapproche les législations des États membres relatives au niveau sonore admissible produit par le transport remonte à 1970.

3.3.2. Il a fallu attendre 1986 pour que soit approuvée la directive 46/188 CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques dus à l'exposition au bruit pendant le travail.

3.3.3. La directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 porte sur l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement, celui-ci étant défini comme l'ensemble des sons extérieurs non désirés ou nuisibles résultant d'activités humaines, y compris le bruit émis par les moyens de transport.

3.3.4. Ont ensuite été adoptés la directive 2007/34/CE de la Commission du 14 juin 2007 portant modification, aux fins de son adaptation au progrès technique, de la directive 70/157/CEE du Conseil concernant le niveau sonore admissible et le dispositif d'échappement des véhicules à moteur ainsi que le règlement n° 117 de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (UNECE – Prescriptions uniformes relatives à l'homologation des pneumatiques en ce qui concerne le bruit de roulement et l'adhérence sur sol mouillé (JO L 231 du 29.8.2008). Il faut ajouter à cela la récente approbation du règlement COM (2008) 316 sur la sécurité générale des véhicules à moteur, qui prévoit une réduction substantielle du niveau de bruit des pneumatiques.

4. La situation actuelle

4.1. Selon les résultats d'une étude de l'AEE (Dépassements des valeurs limites pour la qualité de l'air dans les zones urbaines. Évaluation des principaux indicateurs clés – décembre 2008) portant sur la période de 1997 à 2006, le pourcentage de la population urbaine qui a été potentiellement exposée à des concentrations supérieures aux plafonds prévus par l'UE pour protéger la santé humaine est le suivant:

- particules (PM_{10}): 18 à 50 % ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par jour pas plus de 35 jours par année civile),
- dioxyde d'azote (NO_2): 18 à 42 % ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par année civile); une faible diminution a été enregistrée,
- ozone (O_3): 14 à 61 % ($120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ par jour sur une moyenne de 8 heures pas plus de 25 fois par année civile). Le pic de 61 % a été atteint en 2003 et il n'est pas possible de dégager une tendance fiable,
- dioxyde de soufre (SO_2): moins de 1 % de la population a été exposé aux limites prévues ($125 \mu\text{g}/\text{m}^3$ à ne pas dépasser plus de 3 jours par année civile).

5. Les dommages causés par la pollution acoustique et atmosphérique

5.1. À l'heure actuelle, le bruit est l'une des principales causes de la détérioration de la qualité de vie dans les villes. En effet, même si, au cours des quinze dernières années, l'Union semble avoir connu une diminution des niveaux de bruit les plus élevés dans les zones les plus sensibles, on observe toutefois dans le même temps une augmentation des zones dites d'attention, avec comme conséquence un accroissement de la population exposée et l'annulation des conséquences bénéfiques de la première tendance.

5.2. Le bruit est communément défini comme un «son non désiré» ou comme «une sensation auditive désagréable et pénible».

5.3. Pour lutter contre le bruit, trois méthodes différentes peuvent être mises en œuvre:

- agir sur les sources du bruit (en réduisant les émissions à la source ou en améliorant les conditions de mobilité au sein d'une portion donnée de territoire),
- agir sur la diffusion du bruit (en éloignant le plus possible les zones résidentielles des zones où les émissions sonores sont les plus importantes),
- adopter des systèmes de protection passive (barrières anti-bruit) pour les bâtiments les plus exposés.

5.4. Les maladies les plus fréquentes dues au bruit sont de type auditif et extra-auditif: hypoacousie, acouphènes (le bourdonnement que l'on entend parfois à l'intérieur de l'oreille peut résulter d'un dommage permanent des cellules ciliées de la cochlée), problèmes liés au complexe cochlée-voies nerveuses auditives et à la trompe d'Eustache. L'exposition au bruit endommage le système auditif de manière aiguë et chronique. Le bruit dû au trafic n'atteint pas des niveaux suffisants pour produire des effets sévères. Le système auditif peut se remettre des effets négatifs de l'exposition chronique au bruit s'il dispose d'un temps de repos suffisant. Aussi les limites d'exposition chronique font-elles référence à l'exposition globale pondérée «A» des travailleurs calculée sur une journée de 8 heures. Dans l'UE, la limite de l'exposition personnelle journalière est la suivante: Lex, 8h = 87 dB(A).

5.5. S'agissant des maladies autres que celles qui touchent directement le système auditif, il peut s'agir de pathologies cardiovasculaires, de l'appareil digestif en raison du stress, de céphalées aiguës et de problèmes endocriniens dus à une altération de paramètres essentiels. Parmi les effets extra-auditifs connus du bruit, citons: irritation, perturbation du sommeil et complication de pathologies mentales préexistantes. La corrélation entre un niveau élevé déclaré de gêne (un paramètre subjectif) et le niveau de bruit dû à la circulation routière, ainsi qu'au bruit ferroviaire, a été démontrée par nombre d'études, surtout pour ce qui est du bruit nocturne. Les perturbations du sommeil, directement causées par le bruit du trafic pendant la nuit, provoquent souvent l'apparition d'autres pathologies cardiovasculaires et endocrines qui, contrairement aux difficultés d'endormissement, ne régressent pas si l'exposition se prolonge.

5.6. Il en va tout autrement concernant la pollution atmosphérique. La pollution de l'air ambiant dans le monde diminue l'espérance de vie (pratiquement 3 millions de morts dus à la pollution de l'air interne) et est responsable chaque année du décès de 500 000 personnes. Il ressort d'une étude menée par l'Institut national d'étude et de traitement des tumeurs de Milan (département épidémiologie et registre des tumeurs) que si les particules PM10 diminuaient de 60 à 30 µg/m³ il y aurait 1 575 décès de moins sur 13 122. Les habitants de cette ville devraient être particulièrement intéressés!

5.7. Cette extrapolation à long terme est tirée d'une étude effectuée par C. ArdenPope III (publiée dans JAMA, 2002 – Vol 287, N° 9) sur un échantillon de 1 200 000 adhérents à la *Cancer Society* au cours d'une période d'observation allant de 1982 à 1998 et intitulée *Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality and Long-term Exposure to fine Particulate Air Pollution* (Cancer des poumons, mortalité cardiopulmonaire et exposition à long terme à la pollution atmosphérique due aux particules fines). L'OMS a accepté les paramètres résultant de cette étude, qui estime à 6 % l'augmentation du risque de décès chez les individus de plus de 30 ans.

5.8. La pollution de l'air est la cause de nombreuses maladies telles que les bronchites aiguës et chroniques, les maladies pulmonaires et de l'appareil cardiovasculaire, les difficultés respiratoires comme la dyspnée, l'augmentation des tumeurs, des crises d'asthme et les inflammations oculaires aiguës.

6. Les travailleurs exposés à la pollution acoustique et atmosphérique

6.1. Les catégories de travailleurs surexposés à la pollution dans un environnement urbain sont nombreuses. C'est notamment le cas de tous ceux qui travaillent sur la voie publique: les ouvriers de manutention, les gardes urbains et la police de la route, les employés de stations-service, les chauffeurs de bus et de véhicules de transport de marchandises. Les législations européenne et nationale examinent de manière approfondie les risques potentiels des différentes professions et prescrivent des mesures de sécurité adéquates.

6.2. La législation en matière de pollution atmosphérique sur le lieu de travail est particulièrement contraignante pour les industries qui utilisent des matériaux dangereux; en ce qui concerne le bruit, tout équipement ou machine qui produit une émission sonore doit respecter certaines limites pour être homologué, sauf dans certains cas particuliers (marteaux pneumatiques, foreuses) dans lesquels les plafonds sont dépassés et l'utilisation d'un casque de protection pour les oreilles est obligatoire.

6.3. Aucune disposition spécifique n'est prévue pour ceux qui travaillent sur la voie publique et respirent l'air pollué ou sont soumis à un bruit continu. S'agissant par exemple des chauffeurs de bus, il est nécessaire de diminuer les sources de bruit et de vibrations du véhicule et d'améliorer l'insonorisation de l'habitacle. Un bruit excessif a des retombées négatives sur les performances du conducteur dans la mesure où il le stresse, augmente sa tension musculaire et nuit à la précision des mouvements. Le bruit agit sur le système nerveux végétatif et réduit certaines fonctions particulièrement importantes pour la conduite, comme l'évaluation de la vitesse et des distances.

6.4. Améliorer les conditions de santé et de sécurité des travailleurs est une responsabilité qui doit être prise à tous les niveaux politiques et administratifs, en augmentant les contrôles et en sanctionnant sévèrement toute infraction aux règles de sécurité. Les travailleurs sont souvent victimes d'accidents qui auraient pu être évités si les règles de protection avaient été mises à jour de manière adéquate sur la base des études les plus récentes et de l'évolution de la technologie. Font partie de ces études les études épidémiologiques sur les facteurs de pollution, qui peuvent diminuer l'attention et avoir des conséquences irréversibles.

7. Quelles initiatives prendre contre la stagnation des résultats?

7.1. Les rapports des agences européennes montrent que tout reste à faire en matière de lutte contre les facteurs polluants. Il convient de renforcer les instruments de protection légale des citoyens par un système adéquat de contrôles indépendants des administrations et des gouvernements locaux.

7.2. Selon une étude récente de l'AEE, la principale cause de l'augmentation des émissions nocives est la croissance de la demande de transport, même si l'on prend en compte les économies réalisées grâce à l'efficacité énergétique et aux carburants; la demande est toutefois souvent créée par des facteurs extérieurs au secteur des transports (déplacements pour faire les courses, pour se rendre sur les lieux de travail et de vacances). Les décisions prises dans d'autres secteurs influencent l'empreinte carbonique (gaz à effet de serre) du secteur des transports, dans la mesure où elles sont souvent adoptées sans prendre en compte les répercussions qu'elles auront sur la demande en matière de transport. Il est par conséquent nécessaire de procéder à une analyse détaillée des activités économiques extérieures au secteur des transports (AEE «Au-delà de la politique des transports: explorer et gérer les facteurs externes de la demande de transport», (*Beyond transport policy – exploring and managing the external drivers of transport demand*) Rapport technique n° 12/2008).

7.3. Dans certaines villes, pour ne pas perturber l'activité commerciale en limitant le trafic, on a déplacé les stations de mesure mobiles qui se trouvaient dans des zones plus polluées de la ville vers des faubourgs calmes, ou bien on ne procède tout simplement plus au relevé des données relatives à ces zones.

7.4. Le système d'autocertification utilisé par les industries de pneumatiques, qui prévoit des contrôles basés sur les spécificités de l'asphalte (rugosité, capacité phonoabsorbante intrinsèque), est fortement axé sur la réduction du bruit perçu à l'intérieur de l'habitacle plutôt qu'à l'extérieur du véhicule, c'est-à-dire du bruit perçu par la population.

7.5. La pollution acoustique peut être définie comme l'introduction dans l'environnement domestique ou extérieur de bruits de nature à gêner ou perturber le repos et les activités humaines, à mettre la santé en péril, à détériorer les écosystèmes, les biens matériels, les monuments, l'environnement, ou de nature à constituer un obstacle à la jouissance légitime de ces environnements. Elle peut être combattue en associant intelligemment la population et en l'amenant à adopter des comportements vertueux pour assurer le bien-être de tous.

7.6. En plus de favoriser des comportements vertueux, en particulier auprès des jeunes générations, grâce à une interaction avec l'école, dès le primaire, il est nécessaire de prendre des mesures ciblées permettant d'évoluer vers l'objectif d'une société à faible émission de CO₂ et de polluants.

7.7. Il convient de prévoir des incitants pour favoriser des transports urbains durables et collectifs. À cet égard, une initiative intéressante a été adoptée par la ville de Bâle qui, en accord avec les hôteliers, distribue gratuitement une carte de mobilité (son prix est compris dans le prix de l'hôtel) qui permet aux clients des hôtels concernés d'utiliser gratuitement les transports publics pendant leur séjour. C'est une véritable invitation à laisser la voiture au garage.

7.8. La limitation du trafic dans les villes, en privilégiant le transport public des personnes (2), la taxation différenciée des véhicules à moteur et des carburants, en fonction de leurs émissions (3), ce qui permet d'internaliser les coûts externes (4), l'accès payant aux centres urbains sont autant d'autres mesures qui après un premier impact positif sur la réduction du trafic urbain, ont cependant tendance à devenir moins efficaces avec le temps, comme dans le cas de Londres, Stockholm ou Milan. Les véhicules utilitaires de sport (SUV) devraient être utilisés dans les espaces ouverts et non dans les petites villes européennes conçues à l'origine pour les fiacres et les chevaux (qui produisent eux aussi du CH₄).

7.8.1. La production et l'utilisation de véhicules plus respectueux des limitations concernant les polluants atmosphériques constituent un facteur essentiel dans les efforts visant à atteindre les objectifs fixés par la législation européenne régissant ces questions.

7.9. Le développement de systèmes de transport intelligents (STI) (5). En fonction des technologies appliquées, il s'agit de systèmes de gestion de base tels que les navigateurs satellitaires, les systèmes de contrôle par feux de circulation ou les détecteurs de vitesse pour la surveillance par télécâmes à circuit fermé, à des applications avancées qui intègrent des données en temps réel en provenance de différentes sources extérieures, comme des informations météorologiques, les systèmes de dégivrage des ponts et autres.

7.10. Peuvent être utilisées: les technologies informatiques, complétées par des systèmes opérationnels en temps réel, qui utilisent des micro-processeurs déjà montés sur les nouveaux véhicules automobiles; le système «Floating car data» (FCD – données flottantes de véhicules) ou «Floating cellular data» (données cellulaires flottantes) qui utilise les signaux émis par le téléphone portable des conducteurs qui en possèdent un, les technologies à capteurs internes ou externes, l'identification par cycles inducteurs avec capteurs intégrés dans l'asphalte, l'identification vidéo.

7.11. L'électronique permet de remédier notamment au problème du paiement des péages urbains et extra-urbains. L'ETC (*Electronic toll collection*), système de télépéage routier, est utilisé non seulement pour le péage mais aussi pour gérer l'évolution des encombrements, en mesurant le nombre de passages dans un intervalle de temps donné.

(2) JO C 168 du 20.7.2007, p. 77-86.

(3) JO C 195 du 18.8.2006, p. 26-28.

(4) Voir page 80 du présent Journal officiel.

(5) Avis CESE 872/2009 TEN/382 «Déploiement de systèmes de transports intelligents» Rapporteur: M. ZBORIL (pas encore publié au JO).

7.12. Il convient d'engager une réflexion sur les véhicules de loisir (buggies, quads, motos tout terrain, véhicules nautiques à moteur, motoneiges, aéronefs ultralégers). Souvent, ces engins sont très bruyants et produisent des émissions fortement nauséabondes. La plupart du temps, ils n'ont pas de plaque minéralogique mais ils peuvent être transportés et garés légalement. Leurs moteurs doivent normalement satisfaire aux règles générales mais on se demande si celles-ci tiennent suffisamment compte du fait que les véhicules en question sont utilisés dans des zones à valeur naturelle élevée. L'augmentation rapide de la diffusion de ces engins pose des problèmes sur le plan environnemental mais représente aussi un défi technologique.

7.13. Internalisation des coûts externes, notamment ceux exposés pour la santé des citoyens, et politiques intégrées des transports, en déterminant le niveau de durabilité environnementale des différents projets, le rapport coûts/bénéfices, l'amélioration de l'environnement, la création d'emplois, les effets sur les encombrements.

7.14. Modification des styles de vie. Encourager la mobilité durable à pied ou à vélo pour les courts.

7.15. Trajets, en améliorant les infrastructures à la disposition des piétons et des cyclistes.

7.16. Revoir la gestion de la logistique et la production «juste à temps» qui implique un gaspillage énorme en déplacements de marchandises. Normaliser le design en réduisant les pièces de rechange.

7.17. Lorsque c'est possible, développer le télétravail.

7.18. Soutenir la recherche et le développement innovant de matériaux et de solutions techniques afin de réduire les agents polluants produits par le trafic et le transport routier.

7.19. Afin de réduire les effets de la pollution acoustique, on pourrait prévoir des limiteurs de vitesse sur le revêtement des routes, améliorer la qualité de l'asphalte, mettre en place des panneaux amortisseurs de bruit dans les zones à plus forte densité de trafic. Des sanctions réellement dissuasives, pouvant aller jusqu'à la saisie du véhicule, devraient être imposées pour les véhicules qui dépassent les limites d'émission sonore. Les contrôles du bruit devraient être davantage en adéquation avec les conditions «normales» d'utilisation des véhicules.

7.20. Les motocycles sont souvent la cause principale de bruits désagréables et nuisibles. Il y a lieu de renforcer les contrôles de leurs émissions sonores, en imposant une interdiction de circulation tant qu'un certificat de conformité à la législation existante n'est pas produit.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur «Les marchés des équipements et les marchés d'aval du secteur automobile»

(avis d'initiative)

(2009/C 317/05)

Rapporteur: **M. ZÖHRER**

Corapporteur: **M. LEIRIÃO**

Le 10 juillet 2008, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur

«*Les marchés des équipements et les marchés d'aval du secteur automobile*».

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 juin 2009 (rapporteur: M. ZÖHRER, corapporteur: M. LEIRIÃO).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour, 4 voix contre et 9 abstentions.

1. Synthèse, conclusions et recommandations

1.1. La production automobile est l'une des industries clés de l'UE. Elle est une force motrice pour la croissance, l'emploi, les exportations et l'innovation. Les équipements et les services relevant du marché d'aval de l'industrie automobile sont tout aussi importants. Les acteurs de ce marché sont les constructeurs, leurs fournisseurs, et les opérateurs indépendants ou agréés présents sur les marchés de l'entretien automobile, des pièces détachées et des accessoires, ainsi que dans la fabrication, la distribution et le détail. Il s'agit d'un réseau comptant quelque 834 700 entreprises (principalement des PME), réalisant un chiffre d'affaires global de 1 107 milliards d'euros et employant environ 4,6 millions de salariés.

1.2. Tant les constructeurs automobiles que les concessionnaires font face à une concurrence accrue qui réduit sans cesse leurs marges bénéficiaires. En raison de cette évolution, les services en aval de la vente gagnent en importance. Dans ce domaine, les constructeurs automobiles occupent une position dominante face aux prestataires indépendants.

1.3. Au deuxième semestre de l'année 2008, l'industrie automobile et ses fournisseurs ont été parmi les premiers secteurs de l'économie réelle particulièrement touchés par la crise des marchés financiers, qui a entraîné un effondrement douloureux des ventes. Le recul de la production lié à cette situation a de lourdes conséquences, tant pour les entreprises que pour leurs salariés. Les entreprises du marché d'aval sont également touchées. Les difficultés actuelles en matière d'accès au crédit leur posent un sérieux problème, leur existence même étant menacée. Le Comité invite dès lors la Commission et les États membres à accorder, lorsqu'ils prennent des mesures, une attention égale aux intérêts de tous les acteurs du marché d'aval.

1.4. Indépendamment de la situation actuelle, l'on observe dans le secteur automobile des tendances à moyen et à long termes qui entraîneront également d'importantes restructurations sur le marché d'aval. Dans quelques années, les structures de ce secteur auront été entièrement renouvelées. D'une part, un glissement des parts de marché au profit des opérateurs indépendants se profile à l'horizon; d'autre part, la survie de nombreuses entreprises – en particulier les petites entreprises et les microentreprises – passe par le développement de nouveaux concepts et les investissements.

1.4.1. Le CESE est d'avis que la restructuration du marché d'aval se poursuivra par la création de nouveaux partenariats, sous diverses formes, également avec d'autres acteurs de la société civile, et l'apparition de nouveaux types de relations avec la clientèle. Étant donné le lien étroit entre le secteur automobile et d'autres secteurs, ainsi que l'envergure du marché de l'équipement et du commerce de véhicules, toute forme de restructuration ayant un effet néfaste sur les PME touchera également plusieurs centaines de milliers de travailleurs dans tous les États membres. Par conséquent, le CESE estime que la Commission devrait suivre de près l'évolution de la restructuration du marché d'aval et intervenir si nécessaire, afin de veiller au maintien de la concurrence.

1.4.2. En outre, le Comité suggère de créer, conformément à la stratégie de Lisbonne, un groupe de haut niveau, qui, sur la base des résultats de CARS 21, élaborerait des perspectives pour l'après-crise et analyserait les domaines d'action. Ce faisant, eu égard à l'évolution de l'ensemble de l'industrie automobile, il conviendrait de mettre l'accent sur les éléments suivants:

- développement du cadre juridique/accès à une concurrence libre et équitable;
- mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne;
- enquête sur les besoins en qualifications;
- innovation;
- politique des consommateurs;

- politique commerciale;
- aspects sociaux.

1.5. Le CESE considère qu'en regard à la situation économique et sociale actuelle, toute révision de la législation européenne devrait contribuer à maintenir une concurrence libre et équitable de la manière suivante:

- en évitant les changements perturbateurs en cette dure période de crise;
- en veillant à compenser de manière appropriée toutes les réglementations incitant à une concentration trop élevée de la distribution;
- en garantissant un cadre adéquat pour la sécurité, l'environnement et la simplification des règles;
- en anticipant les objectifs d'un comportement anticoncurrentiel dû à la nouvelle organisation du marché;
- en promouvant le principe de «la priorité aux petites entreprises» inscrit dans le *Small Business Act* afin de favoriser le développement et l'innovation des PME et de protéger l'environnement.

1.6. Afin de garantir la quantité et la qualité de l'emploi, d'accroître la mobilité des travailleurs et d'améliorer globalement l'attrait du secteur, il est indispensable que le secteur et ses entreprises relèvent également le défi social. Il convient avant tout de s'atteler aux questions du changement démographique et du développement de modèles de formation et de perfectionnement professionnels tout au long de la vie, ainsi qu'aux nouvelles exigences dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. Le Comité invite dès lors les acteurs concernés et la Commission à intensifier le dialogue social à tous les niveaux (sectoriel, national, et dans les entreprises).

2. Contexte

2.1. L'industrie automobile européenne est l'un des secteurs les plus importants de l'UE. La CCMI a d'ailleurs présenté en novembre 2007 un rapport d'information sur la situation actuelle et les perspectives de l'industrie automobile en Europe. Celui-ci s'est toutefois concentré sur le segment clé de ce secteur, à savoir la construction de véhicules (code NACE 29), alors que, comme l'indiquait clairement le rapport d'information, bon nombre d'équipements et de services automobiles ainsi qu'un pan entier d'activités économiques connexes ne sont pas inclus dans le code NACE 29.

2.2. Les marchés des équipements et les marchés d'aval du secteur automobile constituent un vaste bouquet d'activités, dont certaines dépendent de l'industrie (la construction d'équipements électriques pour moteurs et véhicules; la fabrication de peintures; la production de pneus; les produits synthétiques et textiles; les systèmes de climatisation; les batteries et les instruments de mesure). D'autres activités dépendent du secteur des services, notamment l'entretien et la réparation de véhicules automobiles.

2.3. Les acteurs du marché européen de l'après-vente sont les constructeurs, leurs fournisseurs, et les opérateurs indépendants présents sur les marchés de l'entretien automobile, des pièces détachées et des accessoires, ainsi que dans la fabrication, la distribution et le détail. Ces activités économiques jouent un rôle de premier ordre dans l'économie européenne, étant donné qu'elles couvrent un grand nombre de secteurs (où sont présentes des grandes entreprises comme des PME) et qu'elles sont essentielles pour l'emploi.

2.3.1. De manière générale, on peut distinguer ici trois grands domaines:

I. Distribution, services, réparation et entretien

À cette catégorie appartiennent les structures propres des producteurs (distribution et service), les partenaires contractuels directement dépendants des producteurs (importateur général, garage agréé, etc.), ainsi que les garages indépendants. Il existe des garages généraux et d'autres spécialisés dans certains domaines. Les garages spécialisés dans certains équipements bien précis peuvent parfois également appartenir à l'industrie des sous-traitants.

II. Pièces détachées

La fabrication et la distribution des pièces de rechange sont en premier lieu assurées par les constructeurs automobiles eux-mêmes ou par leurs sous-traitants, ainsi que par les concessionnaires. Cependant, une partie sans cesse croissante des pièces détachées vendues et achetées ne sont plus des pièces d'origine mais des pièces adaptables. Il existe en outre de nombreuses pièces détachées d'usage général qui ne sont pas liées à un constructeur automobile particulier (pneus, jantes, batteries, bougies d'allumage, filtres, lampes, etc.).

III. Accessoires et personnalisation

Cette catégorie contient pratiquement toutes les pièces et tous les équipements que l'on peut utiliser pour apporter une touche personnelle à sa voiture, que cela soit en termes de design, de confort ou de sécurité. Il s'agit d'un vaste domaine, allant des équipements électroniques ou hydrauliques très complexes (comme par exemple un système de navigation GPS ou un train de roulement) à de simples objets en plastique (comme par exemple un porte-gobelet).

2.3.2. La casse et le recyclage de voitures gagnent en importance sur ce marché. D'une part, les pièces de voitures envoyées à la casse sont retraitées et revendues. De l'autre, cela constitue également une source de matières premières comme l'acier, l'aluminium ou les plastiques.

2.3.3. Il existe en outre toute une série d'autres opérateurs économiques dans le secteur des services, notamment les stations-service, les dépanneurs, les contrôleurs/organismes techniques et les carrossiers.

2.4. Les données statistiques manquent. Pour les domaines appartenant à la production industrielle ou aux services, des données spécifiques n'existent que dans des cas exceptionnels, en général lorsque ces domaines appartiennent à d'autres secteurs de l'industrie ou des services.

2.4.1. Le secteur de l'après-vente automobile compte environ 834 700 entreprises, pour la plupart des petites et moyennes entreprises (PME). Les structures diffèrent d'un État membre à l'autre: dans certains pays – surtout dans le sud de l'Europe – ce sont les petites entreprises et les microentreprises (principalement des entreprises familiales) qui dominent, tandis que dans d'autres, notamment en Allemagne et en France, le secteur se caractérise plutôt par une part plus importante de structures plus grandes. Dans l'Union européenne, le secteur génère un chiffre d'affaires de 1,107 milliard d'euros et emploie quelque 4,6 millions de personnes ⁽¹⁾.

3. Contexte économique, tendances internationales

3.1. Au deuxième semestre de l'année 2008, l'industrie automobile et ses fournisseurs ont été parmi les premiers secteurs de l'économie réelle particulièrement touchés par la crise des marchés financiers. En raison des difficultés observables sur ces marchés, deux phénomènes ont particulièrement affecté le secteur. D'une part, en période d'incertitude économique, les investissements des ménages dans l'automobile sont reportés. Ce secteur étant, outre la construction, le principal bénéficiaire de l'investissement des ménages, cela a entraîné sur le marché des véhicules personnels un repli imprévu du chiffre d'affaires. D'autre part, l'accès au crédit s'est réduit, et les petites et moyennes entreprises en particulier ont éprouvé des difficultés à financer leurs activités. Cela a également un impact sur les investissements des entreprises, et entraîne ainsi un recul des ventes de véhicules utilitaires ⁽²⁾ ⁽³⁾.

3.1.1. En 2008, les nouvelles immatriculations de véhicules particuliers en Europe ont baissé de 7,8 % par rapport à l'année précédente. Cette diminution a atteint 19,3 % sur le seul dernier trimestre. Les ventes d'utilitaires légers ont chuté de plus de 10 %, tandis que les ventes de camions ont encore enregistré une baisse de 4 %. Cette tendance s'est poursuivie début 2009, même si l'on constate un léger fléchissement grâce aux diverses mesures prises par les États membres en ce qui concerne les véhicules particuliers (telles que les primes d'environnement et les primes à la casse). Pour ce qui est des véhicules utilitaires en revanche, la situation va considérablement s'aggraver. La situation des camions en Europe en 2009 est catastrophique, avec une baisse d'immatriculations de 38,9 % pour le premier trimestre de l'année.

3.1.2. Le recul de la production a de lourdes conséquences, non seulement pour les entreprises mais également pour leurs salariés. Cette situation entraîne surtout des réductions de personnel (qui touchent en premier lieu les travailleurs temporaires) ainsi que du chômage technique ou des mesures similaires, toutes liées à des pertes de revenu.

⁽¹⁾ Source: FIGIEFA/WOLK & PARTNER CAR CONSULT GmbH.

⁽²⁾ Cf. avis du CESE (pas encore publié au JO) du 13.5.2009 (CCMI/067).

⁽³⁾ L'Association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA) distingue trois catégories dans le secteur des véhicules utilitaires: les véhicules utilitaires légers pesant jusque 3,5 tonnes («camionnettes»); les véhicules utilitaires de plus de 3,5 tonnes, à l'exception des autobus et des autocars de plus de 3,5 tonnes («camions»); et les véhicules utilitaires lourds de plus de 16 tonnes, à l'exception des autobus et des autocars («poids lourds»).

3.2. Indépendamment de cette évolution actuelle, la CCMI a effectué une analyse approfondie des grandes tendances de l'industrie automobile dans un rapport d'information adopté en novembre 2007 ⁽⁴⁾. Une bonne partie de ces tendances s'accéléreront en raison de la crise actuelle et aboutiront à une mutation structurelle de grande envergure dans l'industrie. Elles ont des répercussions immédiates sur les évolutions et les changements survenant sur le marché de l'après-vente. Dans la présente section, la CCMI entend dresser la liste des tendances qui revêtent le plus d'importance pour les marchés des équipements et les marchés d'aval du secteur automobile.

3.2.1. Il en ressort notamment les éléments suivants:

- Toutes les études actuelles sur les tendances et les pronostics relatifs à l'industrie automobile indiquent qu'à moyen terme, elle sera à l'échelle mondiale un secteur de croissance, bien que caractérisé par des restructurations massives.
- La croissance de la valeur ajoutée et de l'emploi, réalisée grâce à la poursuite de l'externalisation, se concentre essentiellement dans le secteur de la production des équipements.
- On escompte que de nouveaux processus d'externalisation se produiront surtout chez les constructeurs «grand public» (américains); les constructeurs haut de gamme européens (en particulier allemands) sont moins touchés par ce phénomène.
- Sur le plan international, la croissance de la production automobile (véhicules particuliers) se concentrera avant tout dans les pays du groupe BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine), et particulièrement en Chine et en Inde, ainsi qu'en Europe.
- En dépit de la tendance générale à la croissance, il faut s'attendre à des fluctuations, et pas uniquement au plan régional:
 - certains constructeurs de produits finis courent le risque de se trouver plongés dans une crise qui menace leur existence même;
 - il n'est pas exclu qu'il se produise aux États-Unis une évolution interne similaire à celle qu'a connue le Royaume-Uni dans les années 1990 (restructuration générale, avec déplacement du centre de gravité régional);
 - les relations entre constructeurs de véhicules et producteurs d'équipements se modifieront encore du fait des processus d'externalisation;
 - une nouvelle concentration massive est à prévoir dans le secteur des équipements.
- En raison des évolutions technologiques (notamment dans les techniques automobiles et motrices), il faut s'attendre à des restructurations importantes dans le domaine de l'industrie des équipements.

⁽⁴⁾ Rapport d'information de la CCMI sur «L'industrie automobile en Europe: situation actuelle et perspectives» (rapporteur: M. ZÖHRER; corapporteur: M. GLAHE).

- La question de savoir dans quelle mesure certains équipementiers seront touchés par ces processus de restructuration est fonction d'une série de facteurs, à savoir:
 - la gamme de produits des entreprises et l'exclusivité ou non dont elles disposent sur ces produits;
 - les activités de recherche-développement, et la répartition de leur coût;
 - les rapports entre constructeurs automobiles et équipementiers;
 - l'efficacité de l'organisation de la production;
 - l'intégration dans des réseaux de création de valeur et l'établissement de rapports en «grappes» («clusters»);
 - la structure des entreprises et leurs relations patrimoniales;
 - la dotation en capital et l'ampleur du cash-flow disponible;
 - la présence au niveau régional.
- La structure régionale de l'industrie automobile européenne restera caractérisée par un glissement de l'Ouest vers l'Est.
- On peut supputer que l'industrie automobile continuera à réaliser des gains de productivité accélérés, excédant les augmentations de production qui peuvent être prévues, d'où une pression persistante sur l'emploi et les conditions de travail (surtout pour les équipementiers).
- Dans le secteur de la production des véhicules particuliers, l'industrie automobile, mondiale mais aussi européenne, souffre de fortes surcapacités. Cet excédent ne se fera sentir que plus pesamment avec le mouvement de construction persistante de nouvelles installations actuellement en cours.
- Le marché est caractérisé par une différenciation et une complexité croissantes des besoins des acheteurs. À cet égard, l'évolution démographique, de même que l'évolution des revenus et des prix de vente, jouent un rôle essentiel.
- D'énormes défis se posent. Liés aux contraintes climatiques, aux pénuries de matières premières et à la sécurité, ils accroissent la pression en faveur d'une évolution accélérée dans le domaine des techniques de propulsion (et de la réduction des émissions de gaz d'échappement, ainsi que des carburants de substitution) et de la technologie des matériaux de même qu'en ce qui concerne l'intégration des systèmes de transports intermodaux. Dans un avenir proche, cette problématique exercera une influence des plus durables sur le secteur, et impliquera également une définition du rôle que le trafic routier et l'automobile joueront demain dans un tel système.

3.3. Tant les constructeurs automobiles que les concessionnaires font face à une concurrence accrue qui réduit sans cesse leurs marges bénéficiaires. Ce phénomène touche particulièrement le secteur de la vente, où les marges s'élèvent environ à 0,3 %. En raison de cette évolution, les opérateurs se concentrent davantage sur les services en aval de la vente (réparation, entretien, pièces détachées). Dans ce domaine, les constructeurs automobiles occupent une position dominante face aux prestataires indépendants.

4. Cadre réglementaire européen

4.1. Contrairement au marché primaire, le marché d'aval connaît des problèmes de concurrence. Les réseaux agréés détiennent d'importantes parts de marché (environ 50 %) et les constructeurs automobiles possèdent des parts élevées du marché des pièces de rechange. Il existe en outre des pièces «captives», qui ne sont disponibles qu'auprès des constructeurs automobiles; la Commission a dû intervenir pour mettre en œuvre le droit d'accès des réparateurs indépendants aux informations techniques. Les conditions de concurrence différentes par rapport au marché primaire se traduisent également par une tendance des constructeurs automobiles à réaliser des marges bénéficiaires considérablement plus élevées sur les pièces détachées, et par une propension des réseaux agréés à dégager la majeure partie de leurs bénéfices grâce aux réparations et aux entretiens plutôt qu'en vendant de nouvelles voitures.

4.2. Afin de garantir la concurrence, le choix du consommateur et des conditions équitables dans le secteur des pièces détachées et de la réparation, la Commission européenne a adopté le règlement (CE) n° 1400/2002 d'exemption par catégorie applicable au secteur automobile, définissant les règles applicables aux opérateurs de ce marché, et qui doit rester en vigueur jusqu'en 2010.

La nature des règlements d'exemption par catégorie est de définir des accords verticaux, qui sont exclus du champ d'application de l'article 81 du traité UE, en vertu duquel les accords anticoncurrentiels sont illégaux. Ils offrent ainsi une certaine sécurité aux opérateurs du marché, qui sont sûrs d'être en conformité avec la législation européenne de la concurrence dès lors que leurs accords respectent les conditions fixées par le règlement d'exemption par catégorie.

4.3. Le règlement d'exemption par catégorie applicable au secteur automobile, étant beaucoup plus détaillé que le règlement général d'exemption par catégorie, pose des problèmes de compréhension pour les opérateurs du marché, en particulier les PME, à cause de sa grande complexité. La Commission s'est rendu compte de cette confusion en raison des nombreuses demandes et plaintes provenant des opérateurs du marché, et n'ayant aucun rapport avec les questions de concurrence. Sur le marché d'aval, l'approche du règlement d'exemption par catégorie applicable au secteur automobile est a priori plus généreuse, puisque dans certaines conditions, les accords sont couverts jusqu'à une part de marché de 100 % (30 % de part de marché pour le règlement général d'exemption), mais cette générosité est compensée partiellement par des règles spécifiques.

Par conséquent, le règlement d'exemption par catégorie applicable au secteur automobile reste assez controversé étant donné que les revendeurs agréés souhaitent pour la plupart que la situation actuelle soit maintenue, tandis que les constructeurs automobiles demandent des règles plus simples, moins restrictives. Par ailleurs, les opérateurs indépendants (réparateurs et fabricants de pièces de rechange indépendants) tendent à réclamer une meilleure harmonisation de la législation actuelle.

4.4. Une meilleure harmonisation du cadre législatif actuel concernerait les éléments suivants:

- le règlement d'exemption par catégorie;
- la divulgation et la disponibilité des nouveaux modèles d'information technique et des nouveaux outils pour tous les opérateurs;
- une mise à jour de la directive 96/96/CE sur les contrôles techniques;
- les droits de propriété industrielle (protection des modèles et brevets);
- les dispositions relatives à la garantie;
- la formation.

4.5. Tous les opérateurs du marché réclament la sécurité juridique et aimeraient savoir ce qui se passera après 2010. L'incertitude actuelle quant au contenu du futur règlement d'exemption par catégorie place les opérateurs, surtout les PME, dans une situation très inconfortable, eu égard à la durée du contrat et au volume d'investissement nécessaires pour maintenir tous les opérateurs au fait des nouvelles technologies automobiles, et pour leur garantir un accès aux pièces détachées, aux technologies informatiques, et aux nouveautés en matière d'outils, d'équipements et de formation.

4.6. La Commission est déterminée à renforcer le cadre juridique avec le règlement 715/2007/CE «Euro 5», qui sera d'application dès janvier 2009 et réglementera l'accès à l'ensemble des informations techniques relatives aux véhicules homologués récemment.

4.7. Le CESE considère qu'eu égard à la situation économique et sociale actuelle, toute révision de la législation européenne devrait contribuer à maintenir une concurrence libre et équitable de la manière suivante:

- en évitant les changements perturbateurs en cette dure période de crise;
- en veillant à compenser de manière appropriée toutes les réglementations incitant à une concentration trop élevée de la distribution;
- en garantissant un cadre adéquat pour la sécurité, l'environnement et la simplification des règles;
- en anticipant les objectifs d'un comportement anticoncurrentiel dû à la nouvelle organisation du marché;
- en promouvant le principe de «la priorité aux petites entreprises» inscrit dans le *Small Business Act* afin de favoriser le développement et l'innovation des PME et de protéger l'environnement.

5. État actuel de la situation sur le marché européen de l'après-vente dans le domaine de l'automobile

Le marché européen de l'après-vente fait face à un changement structurel majeur dû à une intervention réglementaire nouvelle et plus active. En outre, des mutations technologiques et des modifications de procédés redessinent le modèle d'entreprise gagnant pour les participants à toutes les étapes de la chaîne de fabrication, de marketing et de distribution du marché de l'après-vente.

5.1. Entretien et réparation

Si les innovations technologiques ont permis de mieux contrôler les émissions et de garantir une meilleure sécurité et un meilleur confort, elles ont également fait de l'entretien et de la réparation d'un véhicule des tâches de plus en plus ardues. Ce marché est hautement compétitif. Les PME y sont les plus nombreuses et l'offre d'éléments concurrentiels et de services de qualité y est décisive pour l'emploi et la croissance de l'économie européenne.

5.1.1. Les fabricants d'outils multimarques, plus précisément, ont besoin d'une information spécifique (par exemple l'information spécifique nécessaire à l'établissement d'un diagnostic afin que les outils génériques de diagnostic soient aussi polyvalents que possible). Sans outils multimarques ou génériques, ces petites entreprises sont contraintes d'acquérir une gamme d'outils pour chaque marque de véhicules pouvant un jour leur être amenés en réparation. Il va sans dire que les investissements nécessaires pour y parvenir dépasseraient les capacités financières des PME. Pour suivre l'installation constante de systèmes électroniques toujours plus nombreux dans les véhicules automobiles, les fabricants d'outils doivent pouvoir compter sur des informations et des données fiables et correctes de la part des constructeurs. Sans cela, les fabricants d'outils de diagnostic sont dans l'incapacité de mettre au point les programmes nécessaires à l'activité des réparateurs indépendants.

5.2. Pièces de rechange

La production et la distribution de pièces détachées d'origine prévues pour une marque spécifique est assurée en grande partie surtout par les fabricants d'équipements d'origine ou par leurs sous-traitants contractuels. Cependant, les pièces destinées à un usage toute-marque, comme les pneus, les roues, les batteries, les bougies d'allumage et les filtres divers, représentent également une part considérable.

Les producteurs de pneus, de batteries et de roues sont tout particulièrement confrontés à une concurrence mondiale croissante, et ont connu dans le passé de vastes mutations structurelles. Il faudrait recommander ici que soient menées des études complémentaires sur ces différents sous-secteurs.

5.2.1. Pièces adaptables et copies de pièces détachées

Les fournisseurs alternatifs, indépendants, prennent de plus en plus d'importance sur le marché des pièces détachées. Ils proposent souvent des pièces de rechange à un meilleur rapport qualité/prix, mieux adaptées aux besoins des clients (par exemple pour les véhicules plus vieux, lorsque la durée de vie de la pièce est moins importante que le prix avantageux). Dans ce cas, il s'agit bien moins de copier l'original que d'offrir une meilleure fonctionnalité.

Toutefois, l'on trouve aussi de plus en plus de copies illégales et de contrefaçons de moindre qualité. Cela s'apparente en fin de compte à de l'escroquerie, contre laquelle on peut cependant lutter de mieux en mieux grâce aux brevets, à la protection de la propriété intellectuelle et à la politique commerciale.

5.2.2. L'industrie de la personnalisation automobile

La personnalisation automobile (ou «tuning») est un sous-secteur de l'industrie automobile qui connaît une croissance rapide.

La personnalisation automobile consiste à transformer une voiture en améliorant ses performances, son apparence générale et sa sécurité. Toutes les composantes d'une voiture peuvent être ainsi personnalisées: roues, pneus, suspensions, performances du moteur, intérieur, carrosserie, dispositif d'échappement, etc.

Il existe de nombreuses entreprises dont les activités sont entièrement axées sur la personnalisation automobile et qui commercialisent leurs produits sur le marché mondial. Elles utilisent généralement des idées et des matériaux innovants, et créent de nouvelles tendances en matière d'ingénierie qui sont parfois adoptées par les constructeurs automobiles pour la production de véhicules classiques.

La Commission européenne devrait élaborer et proposer une législation spécifique destinée à réglementer le secteur de la personnalisation automobile.

5.3. La sécurité et les retombées positives durables pour l'environnement

Pour veiller à ce que les véhicules soient conformes aux normes européennes en matière d'émissions et de sécurité, aussi bien à la sortie d'usine, lorsqu'ils sont flambant neufs, que tout au long de leur durée de vie, des contrôles réguliers, un entretien adéquat et des réparations sont indispensables. Les opérateurs indépendants et les réparateurs agréés jouent un rôle important afin d'assurer la sécurité des véhicules tant neufs que plus anciens et de garantir leur conformité à la réglementation environnementale applicable. Ce niveau de service ne peut être offert que si les constructeurs automobiles garantissent un accès continu aux technologies informatiques, aux outils et équipements multimarques, aux pièces détachées et à la formation.

6. Restructuration majeure du marché de l'après-vente

6.1. L'ensemble de l'industrie automobile ainsi que du secteur commercial et des services a été sévèrement touché par la crise économique et financière. Les principaux effets néfastes sont la difficulté pour les entreprises (en particulier les PME) d'emprunter de l'argent et la chute spectaculaire de la demande de nouvelles voitures. Par ailleurs, plusieurs autres facteurs ont exercé une influence sur le marché d'aval, à savoir:

- l'augmentation de l'âge moyen des véhicules, associée à un kilométrage annuel moindre;
- la réduction du volume des réparations en raison de la plus grande longévité des composants et des intervalles d'entretien plus longs;
- l'augmentation relative du coût des réparations en raison de l'utilisation plus fréquente de pièces de haute technologie dans les véhicules;

- la pression sur le coût des réparations en raison des revenus plus faibles des ménages et de la sensibilité des consommateurs aux prix;
- la présence d'électronique dans les véhicules modernes, la complexité croissante des dispositifs;
- le plus grand nombre de pièces détachées, l'explosion du nombre de modèles et d'équipements;
- la réparation et l'entretien, l'identification des pièces et la conception des outils deviennent plus complexes;
- l'ampleur des investissements dans les systèmes d'information, les outils, les pièces détachées et la formation;
- la politique des constructeurs automobiles consistant à lier le consommateur par des contrats d'entretien.

6.2. Par conséquent, l'on constate des changements fondamentaux donnant lieu à divers niveaux de restructuration, notamment:

- la tendance à la concentration sur le marché en raison des fusions et acquisitions se poursuivra et s'accélénera en raison de la crise;
- diminution du nombre de réparateurs indépendants et de grossistes en pièces détachées;
- les réparateurs et grossistes en pièces détachées de petite et moyenne taille tendent de plus en plus à rejoindre des groupes/chaînes indépendants offrant une panoplie complète de services afin de pouvoir faire face aux exigences accrues de leur profession;
- pression accrue sur les prix pour les producteurs et les distributeurs de pièces de rechange;
- en raison de la faible rentabilité des ventes de nouveaux véhicules, les constructeurs automobiles augmenteront leurs activités dans le secteur d'aval.

6.3. En outre, s'il est possible que les remplacements en après-vente augmentent, il est de plus en plus demandé aux fournisseurs de proposer des produits d'après-vente novateurs qui améliorent les performances ou la sécurité des composants originaux du véhicule afin d'alimenter la demande; de ce fait, les réseaux de revendeurs agréés par les constructeurs doivent lutter pour conserver leur part de marché dans un contexte où l'utilisation des pièces détachées pour les voitures de moins de 4 ans – leur clientèle principale – est en baisse.

6.4. Le CESE est d'avis que la restructuration du marché d'aval se poursuivra par la création de nouveaux partenariats, sous diverses formes, et l'apparition de nouveaux types de relations avec la clientèle. Étant donné le lien étroit entre le secteur automobile et d'autres secteurs, ainsi que l'envergure du marché de l'équipement et du commerce de véhicules, toute forme de restructuration ayant un effet néfaste sur les PME touchera également plusieurs centaines de milliers de travailleurs dans tous les États membres. Par conséquent, le CESE estime que la Commission devrait suivre de près l'évolution de la restructuration du marché d'aval et intervenir si nécessaire, afin de veiller au maintien de la concurrence.

7. Aspects sociaux

7.1. Formation et perfectionnement professionnels

De manière générale, les systèmes de formation et de perfectionnement professionnels sont bien développés dans ce secteur. D'une part, il s'agit d'une obligation des constructeurs, et d'autre part, l'évolution technique rapide requiert un perfectionnement professionnel permanent. Rares sont les secteurs où la proportion de travailleurs bénéficiant chaque année d'un perfectionnement professionnel est si élevée, même si ce chiffre est très variable, et dépend surtout du type et de la taille de l'entreprise. Ce sont avant tout les microentreprises, principalement des entreprises familiales, qui éprouvent de grandes difficultés à faire face aux besoins de formation. De par sa structure même, la formation porte souvent de manière trop restrictive sur un poste de travail spécifique ou une marque déterminée. Cela réduit la mobilité des travailleurs, pour lesquels il est difficile de changer d'emploi. Le Comité soutient dès lors tous les efforts visant à mettre en place un système de certification européen uniforme.

7.2. Santé et sécurité

La pénibilité des métiers de l'automobile est distincte entre les sites de production, souvent automatisés et disposant de moyens techniques importants, et les sites de réparation où les tâches manuelles sont encore dominantes. La répétition de ces tâches peut conduire assez régulièrement à l'apparition de douleurs invalidantes ou de troubles musculo-squelettiques chez les salariés. Eu égard aux changements démographiques qui se profilent à l'horizon, il deviendra indispensable de modifier l'organisation du travail afin de conserver une main-d'œuvre suffisamment qualifiée en bonne santé et de permettre aux travailleurs de continuer à travailler jusqu'à l'âge de la retraite. Sinon, il se peut que le secteur vienne à manquer de main-d'œuvre qualifiée et expérimentée.

Les plans de prévention des risques professionnels et les mesures d'adaptation des postes de travail ne doivent donc pas tenir compte seulement des polluants ou toxiques divers. Ils doivent aussi prémunir les salariés contre la pénibilité de leur tâche.

De nouveaux risques naîtront à mesure que de nouvelles technologies apparaîtront sur le marché: il faudra bientôt se pencher sur les risques électriques associés aux systèmes à haute tension et sur les risques d'explosion liés à l'hydrogène. Cela demande de la préparation. Pour le moment, nul ne sait comment pourrait évoluer le lieu de travail typique. Les différents acteurs ont toutefois besoin de signaux clairs pour commencer à élaborer les stratégies appropriées. Les risques professionnels de l'industrie automobile sont donc au cœur d'un dialogue qui se noue entre les partenaires sociaux et pour lequel il y a lieu de prévoir des dispositions qui encouragent des mesures préventives et un suivi des salariés.

Le CESE soutient un renforcement des initiatives et des moyens consacrés par l'UE et les États membres aux politiques d'hygiène, de sécurité, de santé ou de reclassement des professionnels.

7.3. Changement démographique

Le vieillissement de la population a également des conséquences pour le marché automobile de l'après-vente. L'âge moyen de la main-d'œuvre augmentera et les questions de santé influenceront davantage les impératifs de l'organisation du travail, les besoins en formation et les conditions de travail.

7.4. Rémunération

Les rémunérations et les salaires ne relèvent pas de la compétence de l'UE. Toutefois, la situation spécifique du marché automobile de l'après-vente justifie un examen de cette question au niveau européen. Dans presque tous les pays de l'UE, les salaires sont sous pression dans ce secteur, davantage encore que pour le travailleur moyen. Ce sont principalement les constructeurs automobiles qui sont à la source de cette pression. La dépendance entre les revendeurs de voitures/ateliers de réparation et les constructeurs qui accordent les concessions est énorme. Le constructeur décide des investissements et des normes de formation, et influence également de manière indirecte les prix de vente, par exemple en fixant les délais, mais c'est le revendeur/réparateur qui doit en supporter la charge financière et les risques économiques. Les partenaires sociaux ne disposent dès lors que d'une marge de manœuvre limitée pour la négociation collective et il en résulte que les salaires sont relativement bas dans le secteur. Cet état de fait associé aux conditions de travail difficiles réduit l'attrait du secteur aux yeux des jeunes travailleurs, ce qui posera probablement à l'avenir des problèmes de recrutement.

8. Défis et opportunités

8.1. Les secteurs situés en aval devront faire face à des changements majeurs, positifs et moins positifs, au cours des prochaines années. Alors que leurs performances sont largement liées aux résultats de l'industrie automobile, il existe également des domaines importants où la concurrence tient également à d'autres facteurs, tels que les règles de distribution et de vente, l'impact environnemental, les risques liés à la sécurité (nouveaux produits), les activités de recyclage, les droits de propriété intellectuelle (contrefaçon), etc. À ces égards, l'innovation est appelée à jouer un rôle crucial pour toutes ces activités en aval.

8.2. Par exemple, certains éléments renforcent vivement la concurrence dans les secteurs des équipements automobiles, des concessionnaires de véhicules et des activités de réparation: nouvelles règles en matière de distribution et de vente de véhicules neufs (réglementation sur l'exemption par catégorie), nouvelle réglementation européenne pour la distribution, la vente et la réparation de pièces détachées de véhicules, comme la nouvelle «clause de réparation» modifiant la directive 98/71/CE sur la protection juridique des dessins ou modèles.

8.3. En réaction aux défis politiques, juridiques et technologiques, un grand nombre d'opérateurs du marché multimarques et d'organisations de l'automobile se sont rassemblés pour défendre leur droit de pratiquer la réparation ainsi que le droit du consommateur de pouvoir se rendre chez le garagiste de son choix pour les services, l'entretien et les réparations que nécessitent leurs véhicules. Le règlement en vigueur actuellement expire en 2010 et la question de savoir s'il sera ou non renouvelé fait l'objet de débats controversés ⁽⁵⁾.

8.4. Les PME constituent l'épine dorsale de l'économie et de l'emploi dans l'UE, et représentent la majeure partie des entreprises du marché de l'après-vente automobile. Une législation claire et spécifique revêt une importance capitale afin de garantir une

concurrence libre et équitable dans le secteur de l'après-vente automobile ⁽⁶⁾.

8.5. Dans le contexte de la crise actuelle, il y a lieu de prendre des mesures de soutien efficaces à court terme, qui permettront à l'ensemble du secteur automobile et à ses salariés de surmonter la récession. À moyen et à long termes, les petites et moyennes entreprises ne résisteront à la concurrence que si elles développent de nouveaux concepts et réalisent des investissements. Comme de nombreuses petites entreprises ne pourront pas y arriver seules, l'on recourra davantage aux concentrations et à la coopération, ainsi qu'à de nouveaux partenariats avec une grande diversité d'acteurs de la société civile et à la mise en place de réseaux spécialisés d'indépendants ou de spécialistes des nouvelles technologies (électrique, hybride).

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁵⁾ Initialement, les soutiens de la campagne pour le droit à la réparation sont:

AIRC – Association internationale des réparateurs en carrosserie
CECRA – Conseil européen du commerce et de la réparation automobiles
EGEA – Association européenne de l'équipement de garage
FIA – Fédération internationale de l'automobile
FIGIEFA – Fédération internationale des grossistes, importateurs et exportateurs en fournitures automobiles.

⁽⁶⁾ 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: "Think Small First": Priorité aux PME – Un "Small Business Act" pour l'Europe» – COM(2008) 394 final, JO C 182 du 4.8.2009, p. 30.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Espaces urbains et violence des jeunes»

(2009/C 317/06)

Rapporteur: **M. ZUFIAUR NARVAIZA**

Le 10 juillet 2008, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Espaces urbains et violence des jeunes».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 juin 2009 (rapporteur: M. Zufiaur Narvaiza).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 174 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

1. Résumé et recommandations

1.1. La société européenne est actuellement préoccupée par le phénomène de la violence et de la délinquance des mineurs et des jeunes adultes. Toutefois, elle veut promouvoir le développement intégral des jeunes et encourager leur insertion sociale et professionnelle. Si les phénomènes de violence des jeunes sont largement repris par les media nationaux, il importe de préciser qu'en règle générale les statistiques ⁽¹⁾ relatives à la délinquance des mineurs ne présentent pas, en Europe, d'augmentation significative voire restent sensiblement stable. Cet avis d'initiative a pour but d'apporter un éclaircissement ainsi que des recommandations concernant la violence des jeunes sans pour autant tenter d'incriminer la jeunesse ni de la réduire à l'expression de certaines déviances.

1.2. Au cours de l'histoire, chaque ordre juridique de l'espace européen a développé son propre modèle de justice juvénile, ce qui explique la disparité des modèles normatifs et des réponses apportées à la violence des mineurs et des jeunes. En effet, les systèmes de justice juvénile en vigueur au sein des États membres de l'UE présentent des différences considérables sur des aspects tels que les politiques de protection sociale, de prévention, l'âge de la responsabilité pénale, les procédures utilisées, les mesures ou les sanctions applicables, les ressources disponibles ... Cette diversité se produit toutefois dans des sociétés présentant une volonté de construction européenne, mais durement frappées par la crise et dont les moyens relatifs aux politiques d'insertion des jeunes, déjà faibles, se réduisent encore plus.

1.3. Les recommandations de cet avis reposent sur deux lignes conductrices, la première étant l'approche préventive du phénomène. En effet, les comportements violents ou antisociaux trouvent souvent leur cause dans des questions telles que la configuration et la structuration urbaine ainsi que la paupérisation et la marginalisation des populations. En outre, si des jeunes sont protagonistes d'actes violents dans ces contextes, ils sont également victimes du monde qui les entoure. Aussi, la réflexion sur

la violence collective des mineurs et des jeunes et sur sa prévention, ne peut pas trouver pour seule réponse la répression et la sanction des faits commis. La deuxième ligne conductrice de cet avis est qu'il ne convient pas d'aborder ce phénomène exclusivement dans une perspective nationale, étant donné l'imbrication de l'espace européen, sur le plan économique, des valeurs, des comportements sociaux et de la communication.

1.4. Il est un fait que les phénomènes de violence et de délinquance des mineurs existent depuis de nombreuses années dans les pays européens, sous des formes récurrentes. D'une manière générale, ces phénomènes ont été perçus comme une pathologie sociale. Actuellement, en revanche, on les définit plutôt comme des éléments d'insécurité, comme précisé dans le rapport Peyrefitte ⁽²⁾ qui établissait une différence entre le crime et la crainte du crime.

1.5. Dans un contexte européen où la question de la violence des mineurs suscite un intérêt particulier, le **Comité économique et social européen** a approuvé, le 15 mars 2006, un avis intitulé: «**La prévention de la délinquance juvénile, les modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs dans l'Union européenne**» ⁽³⁾. Cet avis, qui soulignait l'importance de l'approche préventive, a été repris par les institutions européennes ⁽⁴⁾, servant aussi de référence à différents niveaux européens et internationaux sur les aspects légaux, pénaux et sociaux de la délinquance juvénile.

1.6. L'on y invitait à approfondir l'analyse du phénomène de la délinquance juvénile. Dans ce sens, la violence des mineurs et des jeunes (comprendons les adolescents 13-18 ans et les jeunes adultes 18-21 voire 25 selon les pays, parfois encore soumis au système de responsabilité pénale pour mineurs) est un phénomène

⁽¹⁾ Comme le démontre par exemple le rapport du ministère public en Espagne, pays où la délinquance a diminué de près de 2 % en 2007 par rapport aux chiffres de 2006.

⁽²⁾ Rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance. Réponses à la violence, Paris, Presse Pocket 1977, p. 41.

⁽³⁾ Avis du CESE du 15 mars 2006 sur «*La prévention de la délinquance juvénile, les modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs dans l'Union européenne*»; rapporteur: M. Zufiaur Narvaiza (JO C 110 du 9.5.2006).

⁽⁴⁾ Résolution du Parlement européen du 21 juin 2007 sur la délinquance juvénile: le rôle des femmes, de la famille et de la société. http://www.europarl.europa.eu/oeil/DownloadSP.do?id=13705&num_rep=6729&language=fr.

qui retient de plus en plus l'attention des sociétés européennes. Cependant, les phénomènes de violence revêtent différentes formes: ils se produisent dans les espaces urbains, dans le cadre de l'école notamment à travers des cas de harcèlement (*bullying*), mais aussi dans le cadre familial, en bandes ou gangs, lors de manifestations sportives, ou bien par le biais des nouvelles technologies de communication tel qu'Internet etc. Toutes ces expressions de la violence méritent certes une analyse, mais nous avons voulu circonscrire cet avis d'initiative aux violences collectives des jeunes dans les espaces urbains.

1.7. En effet, depuis une vingtaine d'années la question des violences collectives occupe le devant de la scène et les quartiers les plus marginalisés sont observés, étudiés par les chercheurs (sociologues, ethnologues, géographes, juristes, politologues, etc.). Si les facteurs à l'origine de ces désordres urbains sont bien connus: chômage, précarité, déstructuration familiale, déscolarisation, échec scolaire, discrimination ..., la situation et les réponses employées se sont durcies au cours de ces dernières années. En effet les crises ont accentué les problèmes économiques et sociaux et fait apparaître un déclassement des jeunes générations par rapport à celles de leurs parents, avec arrêt de «l'ascenseur social» et la montée de l'individualisme. Cela conduit à des phénomènes et un sentiment d'injustice et de repli sur soi dont l'expression collective devient la manifestation la plus visible d'opposition aux autorités.

1.8. Sans définition officielle et légale, le terme de violence collective a souvent été retenu pour qualifier des événements multiformes et violents, qui se déroulent dans les espaces publics et se traduisent soit par des attaques relatives aux questions de discriminations ethniques et raciales entre communautés donnant aussi lieu aux conflits entre bandes rivales, soit dans le rapport des populations aux institutions dont les rapports entre jeunes et forces de l'ordre sont emblématiques.

1.9. Si ces phénomènes se sont développés au cours des dernières années sur le continent européen en se produisant en France, Grande-Bretagne, Espagne, Pays-Bas, Danemark, Belgique, en Grèce, etc. ils n'ont jamais été considérés ni pris en compte comme un problème global par les gouvernements nationaux et par les institutions européennes mais plutôt comme des épiphénomènes ponctuels et isolés.

1.10. C'est la raison pour laquelle cet avis recommande la coordination d'actions au niveau local, national et européen exigeant, dès lors, des réponses communautaires par le biais de programmes spécifiques dans le cadre des politiques de la famille, de la jeunesse, de l'éducation et de la formation, de l'emploi, de la prévention de la délinquance et de la coordination judiciaire. Ces réponses concrètes doivent s'attacher à s'inscrire dans des stratégies de rénovation urbaine, d'adaptation des services publics, de lutte contre toutes formes de discrimination ainsi que dans la revalorisation des rapports entre l'Etat et ses citoyens via notamment les forces de l'ordre, via l'enseignement du civisme, des valeurs éthiques et sociales, de l'usage des médias, et la fourniture aux parents d'aide à l'éducation.

2. Caractéristiques et causes de la violence collective des mineurs dans les espaces urbains

2.1. **Proposition de définition.** Il n'existe pas de définition partagée et consensuelle des violences collectives des mineurs et jeunes adultes dans les espaces urbains. Si dans la législation belge on développe le concept d'«émeute» urbaine, d'autres y voient une série de délits commis par des délinquants connus et identifiés. Afin de dégager les prémices d'une définition minimale et globale, nous ferons dans le reste du document correspondre ces violences à une concentration dans l'espace urbain de comportements violents et servant aussi de moyen d'expression pour certaines catégories de la population. Les motivations des participants sont diverses: discriminations sociales, conflits avec les forces de l'ordre, haine raciale, conflits religieux, etc., ceci mettant en évidence, d'une certaine manière, les carences, et l'insuffisance des services sociaux qui a travers leurs activités de protection sociale ont pour objectif de prévenir ce type de violence. La définition que nous utilisons tend à décrire des violences collectives qui se déroulent dans les espaces publics et se traduisent par des attaques contre des habitants appartenant à un groupe ethnique ou bien contre les forces de police ainsi que des destructions assorties de pillages, comme par exemple les incendies de bâtiments publics ou de véhicules etc.

2.2. Il y a lieu de remarquer que l'augmentation des actes violents (actes de destruction et de vandalisme, coups et agressions, vols avec violence, viols, etc.) n'est pas exclusivement le fait de jeunes, notre époque étant marquée par un renforcement de la violence. Néanmoins, l'âge des individus commettant des violences urbaines est un facteur important dans la compréhension du phénomène et dans les solutions à apporter, la proportion des mineurs et des jeunes adultes est en effet conséquente. Ainsi, lors des événements de 2005 en France, les chiffres de la police montrent que sur près de 640 personnes incarcérées 100 étaient des mineurs. Dans un souci d'approche préventive, il importe d'apporter une attention toute particulière à des solutions pérennes dirigées vers les jeunes générations, moteur du changement et du développement.

2.3. **Étude et caractérisation en cours.** Chaque État a développé sa propre méthodologie pour comptabiliser et caractériser la violence collective dans les espaces urbains. Des systèmes complexes comme l'échelle de Bui-Trong⁽⁵⁾, graduant les degrés d'intensité des différentes formes de violences collectives en fonction du nombre de personnes impliquées, de l'organisation et des objectifs etc. permettent de conceptualiser le phénomène. Depuis plusieurs années et plus fortement suite aux événements de 2005, la France développe des Indicateurs de Violence Urbaine (INVU) basés sur l'évaluation des niveaux de violence dans des quartiers sensibles, sur la base d'enquêtes quantitatives et qualitatives et d'étude de victimisation. Ces indicateurs ainsi que leurs équivalents dans les autres pays européens sont encore trop récents pour donner une indication précise concernant l'intensité des violences urbaines, de plus ils se heurtent toujours aux problèmes liés aux sources et à la collecte des données.

(5) Résurgence de la violence en France, BUI-TRONG Lucienne, Futuribles février 1996 p. 17-18.

2.4. Comme déjà précisé dans la définition du phénomène, nous rappelons que si l'expression des violences collectives s'inscrit dans un contexte national particulier, elle présente néanmoins des traits communs en Europe. Ainsi au vu des faits qui se sont déroulés dans plusieurs pays européens au cours des dernières années, est-il possible d'établir une typologie du déroulement des événements:

- **Affrontements sociaux et politiques:** ces violences collectives surviennent en réaction à une discrimination et une exclusion sociale, économique et géographique, elles prennent forme de réaction violente face aux forces de l'ordre ou aux représentants de l'Etat jugés responsables de ces problèmes sociaux. La dimension de protestation contre le système et contre des situations perçues comme injustes déclenche l'affrontement avec les forces de sécurité, les institutions publiques représentant l'Etat et une société cataloguée de répressive. La France a été particulièrement touchée par les affrontements sociaux, à travers la crise dite des banlieues, où l'absence de mixité sociale et plusieurs décennies de politiques de la ville sans résultats ont conduit à la stigmatisation de ces zones urbaines. Ces révoltes de caractère politique ⁽⁶⁾ se composent d'un cycle en trois étapes comprenant le déclenchement lié à un événement souvent tragique et injuste, l'euphorie et l'effet de groupe, et finalement l'épuisement ⁽⁷⁾.
- **Phénomènes de perte de contrôle:** il s'agit de manifestations de masse à caractère politique, sportif ou culturel qui dégénèrent et se soldent par une perte de contrôle, non seulement des organisateurs, mais aussi des forces de l'ordre public. La violence durant les matchs de football ou les «rave party», voire encore la perte de contrôle lors de manifestations publiques sont quelques exemples de ce phénomène. Au nombre et à la perte de contrôle général s'ajoute aussi la participation de «casseurs» regroupant des individus ayant pour objectif la multiplication de destructions matérielles. L'Union ne doit pas oublier que ces violences incontrôlables suscitent en retour dans certains cas des tentations de violences plus organisées, et plus menaçantes encore pour la démocratie.
- **Conflits entre bandes violentes:** Loin d'être par définition violentes, les bandes se constituent comme un substitut à la famille et à l'environnement proche du jeune, apportant un sentiment d'appartenance à un groupe, et d'une certaine façon une réponse concrète aux doutes de l'adolescence. Dans le cas précis des bandes violentes, ce type de déviance se caractérise par les activités d'ordre criminel liées au regroupement d'adolescents ou de jeunes adultes qui privilégient la force et l'intimidation et qui organisent, avec une certaine régularité, des confrontations ou des actes criminels violents. Ces bandes s'affrontent en milieu urbain, tant dans les rues que dans les centres commerciaux, pour contrôler un territoire ou un commerce illicite ou les autorités, à travers leur représentant: les policiers et les gardiens ou vigiles, comme dans le nord de Paris ou le sud de Londres où des affrontements réguliers opposent des groupes rivaux. En Espagne, les bandes latino-américaines (appelées «Maras» ou «Pandillas» comme les Latin kings et Ñetas) ont fait leur apparition sur la

péninsule. Le phénomène de bande est un moyen pour les jeunes de se sécuriser mutuellement dans un monde hostile, et ce en opposition aux «autres» provenant de la rue, ou du quartier voisin. Aujourd'hui ces bandes se constituent parmi les plus déshérités de la société de certaines banlieues, et leur violence est liée à des phénomènes d'échecs, de précarité, etc. Une réponse adaptée aux bandes violentes est en outre primordial afin d'éviter toute récupération par le crime organisé.

- **Affrontements ethniques et religieux:** ce type de violence se caractérise, en premier lieu, par leur nature ethnique, les acteurs ou cibles principales des actes violents provenant d'une communauté ethnique, religieuse ou assimilée. De nombreux pays européens comme la Grande Bretagne, l'Espagne (émeutes d'Alcorcon en octobre 2007 entre jeunes espagnols et latino-américains), l'Italie, les Pays-Bas (octobre 2007 à Amsterdam), le Danemark (février 2008), la Belgique (Anderlecht en mai 2008), etc. ont vu se dérouler ces types d'affrontements où les dimensions migratoires et religieuses ainsi qu'une grande complexité de facteurs jouent un rôle important.

2.5. Les épisodes violents dans les espaces urbains sont le résultat de causes multiples, plus ou moins présentes conjointement selon le type d'événement:

- La pauvreté, la précarité, le chômage. Les expressions de violences collectives en Europe se sont déroulées, surtout, dans les quartiers les plus défavorisés, comme étant fruit de la marginalisation et de l'exclusion sociale. La déstructuration familiale, le chômage des jeunes, la précarité professionnelle, ainsi que le manque de formation et par conséquent d'insertion socioprofessionnelle rendent ces quartiers particulièrement sensibles aux évolutions de l'économie, notamment en cas de crise financière, comme actuellement.
- L'accès aux armes et aux substances illicites. Les trafics de drogues dures dans la grande majorité des capitales nationales et régionales européennes, généralement fait par des adultes et non des mineurs, favorisent l'apparition de phénomènes de violence liés à la commercialisation illicite de ces substances et à la propagation des armes à feu. Victime d'un monde qui les dépasse, les enfants et adolescents peuvent être la cible des *dealers* qui instrumentalisent certains jeunes.
- L'urbanisme. Les quartiers dits sensibles des villes européennes présentent des caractéristiques communes et sont souvent considérés comme étant des ghettos suburbains, ne répondant plus aux critères de mixité sociale et d'urbanisme actuel. Appartenant, soit au centre (Royaume-Uni, Belgique), ou à la périphérie (France, Allemagne, ...) ces quartiers et immeubles ont peu été entretenus et se sont peu à peu détériorés au point de devenir insalubres et dangereux.

⁽⁶⁾ Le Goaziou(V.), Mucchielli (L.) 2006, Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de 2005, Paris, La Découverte.

⁽⁷⁾ Bachmann(C.), Le guennec (N.), 1997, Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier, Paris, Albin Michel.

- Les rapports avec les forces de l'ordre. Nombres de violences collectives sont attisées par un ressentiment à l'égard de ce qui a pu être perçu comme la prise pour cible des minorités visibles par la police ou un usage excessif de la force ⁽⁸⁾. Comme le précise le Centre d'analyse stratégique «L'hostilité des habitants contre la présence des forces de l'ordre dans leur quartier est palpable comme le manque de confiance en l'État et les institutions publiques ⁽⁹⁾».
- Les médias. Les médias ont souvent tendance à effectuer une focalisation négative, susceptible de stigmatiser davantage les habitants des quartiers dit sensibles et d'alimenter l'expression de la violence en effectuant une sur-médiatisation des phénomènes. En France en 2005, les médias ont couvert quotidiennement les événements alors qu'en Belgique et Allemagne le gouvernement s'est efforcé de limiter les comptes-rendus publics pour éviter de nouveaux délits inspirés des précédents.
- Le renforcement de la présence policière et de la vidéosurveillance dans les zones sensibles, telles que les écoles ou les lieux de loisirs, mesures qui à elles seules ne répondent pas pleinement au problème. Ceci a pu provoquer un effet de stigmatisation des espaces considérés et un sentiment de contrôle permanent et d'action répressive perçu par les jeunes.
- Les politiques de rénovation urbaine, plus ou moins importantes selon les pays: en France, par le biais, notamment, de l'agence pour la rénovation urbaine ⁽¹¹⁾; en Allemagne, par le biais des rénovations urbaines réalisées durant la réunification du pays.

3. Les types de réponse à un problème transnational

3.1. Dans le cadre européen, qu'ils soient sporadiques ou continus, les actes violents dans l'espace urbain sont particulièrement graves, aussi bien du point de vue politique, dans la mesure où ils remettent en question la capacité de l'État à faire respecter le pacte social et à protéger les citoyens, que du point de vue social, car ils sont le reflet d'une fracture sociale et de problèmes d'intégration. Dans ce contexte, l'État doit apporter des réponses claires au problème de violences collectives dans les villes. Mais il est nécessaire de tenir compte du fait que ces réponses varient largement d'un pays à l'autre, plus répressives dans certains cas, plus préventives dans d'autres. Ainsi, il serait nécessaire de fournir un effort permanent d'évaluation, à l'échelle européenne, des politiques publiques visant à résoudre ce phénomène, et de tenter de rendre plus efficaces et comparables les statistiques en la matière (les données sur la délinquance ne peuvent pas uniquement être analysées en fonction du nombre de plaintes déposées, mais aussi du pourcentage de celles qui ont été résolues). Il est nécessaire de développer des indicateurs communs afin de favoriser au niveau national la mise à disposition des registres policiers et judiciaires, plutôt que des études de victimisation plus ou moins subjectives.

3.2. En règle générale, les réponses des États prennent les formes suivantes:

- Les initiatives de discrimination positive en faveur des quartiers sensibles, comme les zones d'éducation prioritaires et de préparation au premier emploi en France ou à Berlin, où des jeunes bénévoles et des agents de police effectuent ensemble des patrouilles régulières pour éviter et prévenir des situations risquant de déboucher sur des épisodes de violence urbaine. Depuis que ces patrouilles de police mixtes ont été créées (ce qui a nécessité de persuader les anciens chefs de bandes de collaborer), la criminalité s'est vue réduite de 20 % dans les zones où ils interviennent ensemble ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ The Politics of Protest. Extra-Parliamentary Politics in Britain since 1970. Peter JOYCE. Palgrave MACMILLAN, 2002.

⁽⁹⁾ Centre d'analyse stratégique. Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale, note de veille n° 31, 23 octobre 2006. (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>)

⁽¹⁰⁾ Jeunes et policiers font cause commune à Berlin http://www.oijj.org/news_ficha.php?cod=54117&home=SI&idioma=es.

3.3. D'autre part, une **politique de cohésion territoriale** efficace peut contribuer à éviter la concentration dans des zones urbaines de facteurs d'incubation d'attitudes violentes des jeunes. D'où les efforts consentis pour rénover et renforcer le caractère résidentiel de l'espace urbain. La requalification implique une réflexion à long terme sur les opérations de rénovation urbaine dans le cadre d'un plan stratégique d'aménagement global du territoire, en concertation avec toutes les parties concernées, y compris les jeunes. L'objectif est de réintégrer les quartiers dans la ville et de les réhabiliter pour favoriser le développement de la population locale et promouvoir la fonction sociale, économique et culturelle de ces espaces publics. Le concept de résidentialisation qui se définit comme une méthode spécifique de requalification de l'urbain, a pour objectif de régler les problèmes particuliers des zones habitables en faisant de la ville un lieu d'intégration et de prévention, et ce afin de combattre les problèmes urbains actuels: trafic de drogues, mouvements d'occupation, de violence et dégradation de l'environnement. Le principal objectif est d'éviter l'exclusion par rapport au reste de la population en favorisant les circulations afin que ces quartiers puissent s'ouvrir à la ville, renforçant ainsi la visibilité et l'intégration de la population urbaine dans son ensemble. Ces rénovations urbaines doivent néanmoins s'accompagner de stratégies fortes en termes d'éducation, de formation professionnelle et d'accès à l'emploi, sans lesquelles aucune amélioration durable ne verrait le jour.

3.4. La violence des jeunes plonge ses racines dans un certain manque de cohésion sociale, lié à une crise de la citoyenneté de la ville. L'espace public, dont la principale caractéristique est d'amener des citoyens très différents à vivre ensemble, nécessite le respect de règles communes visant la protection des libertés individuelles. Or, les métropoles sont confrontées à la fragile cohabitation de populations ayant des codes et des cultures multiples et, donc, étrangères les unes aux autres, ce qui peut mener à une fragilisation des liens sociaux et de certaines solidarités ⁽¹²⁾. Une réponse interinstitutionnelle et multifactorielle s'impose afin de mettre en œuvre des mesures de prévention efficaces et utiles pour tous les acteurs directs ou indirects: police, justice, services sociaux, logement, emploi ou éducation. Les autorités locales revêtent toutefois une importance particulière à cet égard, leurs compétences s'exprimant, notamment, dans la définition des espaces urbains et des services fournis aux citoyens.

⁽¹¹⁾ ANRU.fr.

⁽¹²⁾ «La dynamique de la disqualification sociale» dans Sciences humaines n° 28 mai 1993.

3.5. En Europe, la violence urbaine des mineurs se manifeste certes dans différents contextes et à divers degrés d'intensité, mais son analyse ainsi que l'étude des réponses s'inscrit dans un contexte juridique et légal plus vaste, à l'échelle de l'Union européenne. Actuellement, les études et évaluations sur la prévention de la délinquance juvénile nécessitent une coopération multidisciplinaire et interinstitutionnelle des agences gouvernementales et, à un niveau plus pratique, des professionnels de l'intervention directe, (agents sociaux, police, tribunaux, contexte professionnel, etc.) Les pays, régions et villes d'Europe qui ont connu des épisodes de violences collectives rencontrent des difficultés pour retrouver une situation normale, une cohabitation sociale et le respect des institutions, à l'échelle de toute la population. En outre, la violence urbaine a un coût très élevé d'un point de vue matériel mais également, et surtout, social et politique ⁽¹³⁾.

3.6. Dans un contexte où la délinquance des mineurs en Europe reste sensiblement stable, mais où la violence des actes commis est plus significative certains **programmes locaux** menés dans différents pays de l'Union européenne montrent l'importance de la prévention et des stratégies sociales et intégrales pour les jeunes en zone urbaine ⁽¹⁴⁾. Dans le cas du programme des quartiers sécurisés de Birmingham (prix européen pour la prévention de la délinquance en 2004), les objectifs fondamentaux étaient de réduire les diverses formes de violence et de délinquance, d'améliorer la qualité de vie des citoyens et d'encourager les communautés à participer activement à leur propre intégration sociale ⁽¹⁵⁾.

3.7. Le renforcement d'une société européenne organisée et solidaire grâce au soutien de l'Union européenne à des projets innovateurs ayant une dimension sociale et d'intégration, garantit le renforcement de la sécurité et du développement urbain durable. À titre d'exemple, les programmes Urban sont une initiative communautaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur du développement durable des villes et des quartiers en crise favorisant une nette amélioration de la prévention de la violence des mineurs et de la délinquance en général.

3.8. D'ailleurs, le développement de la participation citoyenne dans le processus de prise de décisions locales, d'échange d'expériences et de bonnes pratiques, permet de promouvoir le concept de «gouvernance urbaine» qui se définit par une série d'études de réorganisation et d'amélioration des services publics, la conception et la mise en œuvre de nouvelles structures de gestion urbaine; l'introduction d'indicateurs stables d'évaluation de la gestion locale; des campagnes d'information et d'amélioration de l'accès à l'information adressées aux citoyens, sans pour autant tomber dans la stigmatisation et le misérabilisme.

⁽¹³⁾ Dans le cas de Clichy-sous-Bois, en France, les coûts matériels en 2005 s'élevaient à 150 millions d'euros.

⁽¹⁴⁾ «Prévenir la délinquance en milieu urbain et auprès des jeunes. Recueil international de pratiques inspirantes». Centre international pour la prévention de la criminalité, 2005. (www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_113_1.pdf).

⁽¹⁵⁾ Les résultats obtenus furent une réduction de 29 % en moyenne des délits commis par les jeunes contre 12 % dans d'autres domaines comparables.

3.9. Il existe aussi d'autres initiatives comme le Pacte européen pour la jeunesse, qui a pour objectif d'améliorer la formation, la mobilité, l'insertion professionnelle et l'inclusion sociale des jeunes Européens, facilitant en même temps la conciliation de la vie familiale et professionnelle.

3.10. En règle générale, la participation citoyenne et active des jeunes est favorisée par l'immense travail mené à bien par les associations développant jour après jour leurs activités sur le terrain, s'inscrivant, ainsi, dans le cadre de stratégies européennes, nationales ou locale de développement et de lutte contre l'exclusion sociale.

4. Propositions pour une politique européenne face à la violence des jeunes dans les espaces urbains

4.1. Les lignes directrices ou orientations ci-après ressortent de ce qui a été exposé dans le présent avis d'initiative:

- Les réponses à la violence collective, aussi bien la délinquance que les actes sociaux et autres incivilités commis par des mineurs doivent être multiples. Elles doivent constamment faire l'objet d'évaluations afin d'être sans cesse améliorées, renforçant toujours la composante éducative et formative, ainsi que la participation des mineurs à leur propre développement et avenir.
- Les différentes stratégies préventives et d'alternatives doivent être promues par une politique européenne claire et durable, fondée sur des priorités définies au niveau de l'Union européenne pour contribuer à la résolution des problèmes de violence de mineurs dans les espaces urbains, en évitant, dans la mesure du possible, l'intervention judiciaire.
- Tant au niveau européen que national une reconnaissance toute particulière doit être accordée aux structures sociales pour jeunes. Nombres de ces institutions qu'elles soient associatives ou publiques jouent un rôle prépondérant dans la vie des jeunes, notamment en proposant des activités qui les occupent et par conséquent leur évite une possible entrée dans la délinquance. Dès lors, le rôle des écoles et des associations doit être particulièrement pris en compte et soutenu notamment en termes de financement public.
- Il faut harmoniser les principes européens et internationaux relatifs à la violence et à la délinquance des mineurs par le biais de normes minimales à respecter dans le cadre des législations nationales et utiliser ces principes comme indicateurs de la garantie des droits des mineurs. Compte tenu du caractère multidisciplinaire des départements et des organes gouvernementaux concernés par la gestion de l'espace urbain européen, il y a lieu de mettre en œuvre des initiatives et d'instaurer des normes de bonnes pratiques, qui pourront être évaluées et analysées par un observatoire européen de la justice juvénile, par exemple, afin de disposer de données statistiques fiables et comparables sur la violence des jeunes dans les espaces urbains.

- Les sanctions et les mesures imposées par les juridictions nationales doivent tenir compte de l'intérêt supérieur de l'adolescent en fonction de son âge, de sa maturité psychologique, de ses conditions physiques, de son développement et de ses capacités ⁽¹⁶⁾. Elles doivent toujours être adaptées aux circonstances personnelles (principe d'individualisation des mesures).
- Les stratégies de rénovation urbaine accompagnées de politiques sociales durables doivent être favorisées par les institutions européennes toujours dans la perspective d'une meilleure distribution et aménagement du territoire, afin d'éviter l'exclusion et de faciliter l'intégration urbaine de populations plus vulnérables.
- Les autorités doivent fournir aux institutions des ressources suffisantes pour leur permettre de protéger et de réinsérer les mineurs, en les dotant de moyens et de personnel adéquats, pour garantir que les interventions aient une influence significative dans la vie des mineurs.
- La sélection appropriée et la formation spécifique, si possible au niveau de standards européens de référence, des acteurs sociaux, juridiques et des forces de police, doivent être garanties et constamment actualisées selon une coopération multi-institutionnelle et multidisciplinaire dans un contexte d'échanges transnationaux. Notamment afin d'établir le dialogue et des relations entre les forces de l'ordre et les jeunes.
- Les institutions européennes et les États membres doivent considérer l'année 2010, proclamée année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, comme une opportunité pour montrer leur détermination à considérer la protection des droits des jeunes en conflit avec la loi, de la prévention de la violence dans les espaces urbains, comme une priorité de la lutte contre l'exclusion sociale.
- Les institutions européennes devraient créer une ligne de financement pour protéger les mineurs contre l'exclusion sociale dans les espaces urbains plus marginalisés, afin de soutenir des projets innovateurs dans le cadre du renforcement de la cohésion sociale de la société civile, et par cela même favoriser l'esprit d'initiative et d'entreprise des jeunes.
- La mise en œuvre de critères communs et de bonnes pratiques doivent viser la prévention, le traitement et la réinsertion des mineurs en infraction.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ Voir la déclaration commune de Valence de l'Observatoire international de justice juvénile.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Protection des enfants contre les délinquants sexuels itinérants»

(2009/C 317/07)

Rapporteuse: M^{me} SHARMA

Le 10 juillet 2008, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«La protection des enfants contre les délinquants sexuels itinérants»

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 juin 2009 (rapporteuse: M^{me} SHARMA).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Recommandations – «Pour que les enfants ne soient pas les victimes du voyage» ⁽¹⁾

1.1. *Il convient d'adopter et de mettre en œuvre une stratégie européenne de protection des enfants susceptibles d'être victimes de délinquants sexuels itinérants, et de la considérer comme une priorité.*

Il ne faut absolument pas que les délinquants sexuels continuent de relever de la compétence des juridictions étrangères. Les condamnations en dehors de l'UE n'entraînent pas toujours des peines privatives de liberté. Pour éviter d'être repérés, les récidivistes restent souvent dans le même pays ou gagnent d'autres États. Il en résulte que les autorités européennes et les gouvernements nationaux ne se rendent pas compte de l'entrée d'un abuseur en Europe. **Cette situation expose les enfants européens à un risque accru.**

Il convient d'adopter une approche renforcée, globale et centrée sur l'enfant, englobant:

- la prévention des abus: il est nécessaire de mener des recherches sur les antécédents des délinquants sexuels itinérants ⁽²⁾;
- la protection des enfants «en danger» et des victimes, comprenant l'identification des enfants vulnérables ⁽³⁾ et la mise en place de services d'assistance téléphonique et de lignes téléphoniques d'urgence;
- les poursuites judiciaires contre les abuseurs, par l'application du cadre juridique;
- le partenariat avec les ONG, y compris celles qui ne sont pas encore actives dans ce domaine;
- la participation des jeunes et de la société civile à des fins de sensibilisation.

⁽¹⁾ Slogan de la campagne de l'Organisation mondiale du tourisme.

⁽²⁾ «Sex Offenders without Borders» («Abuseurs sexuels sans frontières»), rapport de l'antenne danoise de Save the Children, mai 2009.

⁽³⁾ Déclaration et plan d'action de Rio de Janeiro pour prévenir et éradiquer l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents, novembre 2008.

Le CESE approuve les recommandations formulées dans la communication de la Commission intitulée «Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant», la recommandation du PE ⁽⁴⁾ et la convention du Conseil de l'Europe ⁽⁵⁾, qui se concentrent toutes sur la protection des enfants contre l'exploitation. Il demande néanmoins que les États membres qui ne l'ont pas encore fait ⁽⁶⁾ signent et ratifient de toute urgence le protocole ONU CRC ⁽⁷⁾ et la convention du Conseil de l'Europe afin que l'Europe puisse revoir efficacement la manière de traiter les citoyens européens, travaillant à l'étranger ou simples touristes, qui abusent des enfants.

1.2. *Les mesures nécessaires pour disposer d'une stratégie efficace et proactive doivent inclure:*

- des partenariats internationaux efficaces combinés à un meilleur partage de l'information, qui incluent la coopération entre les polices et le renforcement des moyens informatiques consacrés à la traque des délinquants sexuels itinérants;
- des accords de coopération bilatéraux plus étroits avec les pays concernés;
- des équipes d'enquête communes avec d'autres organismes chargés de l'application de la loi;

⁽⁴⁾ «Recommandation du Parlement européen du 3.2.2009 à l'intention du Conseil sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie» (2008/2144(INI).

⁽⁵⁾ «Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels», 25.10.2007. voir <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/201.htm>.

⁽⁶⁾ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG>. Les États membres qui n'ont pas encore ratifié le protocole facultatif ONU CRC sont l'Allemagne, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, Malte et le Royaume-Uni. Les États membres qui n'ont pas encore signé la convention du CdE sont la République tchèque, la Hongrie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte et la Slovaquie. Seule la Grèce l'a ratifiée.

⁽⁷⁾ «Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants» Adoption: mai 2000. Entrée en vigueur: janvier 2002. Voir: http://www.unhcr.ch/french/html/menu2/dopchild_fr.htm

- des accords avec les gouvernements étrangers pour expulser et raccompagner dans leur pays d'origine les délinquants reconnus coupables; l'examen de la possibilité d'utiliser des injonctions relatives aux voyages à l'étranger (*Foreign Travel Orders*, FTO) en vue de limiter les voyages à l'étranger des délinquants sexuels à haut risque;
- le recours à une procédure de contrôle des délinquants sexuels et d'interdiction à leur encontre d'exercer une activité professionnelle à l'étranger ⁽⁸⁾;
- la mise en œuvre d'une campagne de sensibilisation publique européenne et, si possible, mondiale sur le signalement des délinquants sexuels. Cette action devrait être stimulée par la mise en place d'une permanence téléphonique internationale gratuite dotée d'un système de signalement en ligne en temps réel ⁽⁹⁾;
- l'implication des acteurs de la société civile et des partenaires sociaux dans des actions de sensibilisation;
- l'établissement de mécanismes d'éducation et de conseil, de services thérapeutiques/médicaux pour les victimes, ainsi que d'une formation pour les professionnels qui se spécialisent dans ce domaine.

1.3. Le défi essentiel consiste à sensibiliser le public à l'étendue du problème, ce qui pourrait être fait en mettant en place un projet européen: «L'Europe contre l'exploitation sexuelle des enfants» ⁽¹⁰⁾. Les institutions européennes pourraient jouer un rôle de pionnier en mettant en évidence leur politique de voyage éthique et de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants sur tous les formulaires de remboursement des frais de voyage.

1.4. Le présent avis ne traite ni de la traite ni de l'enlèvement d'enfants, qui exigent une législation et des mesures distinctes, et devraient être examinés dans un document spécifique.

2. Historique

2.1. Le présent avis porte sur le tourisme et l'exploitation sexuelle des enfants en Europe et en dehors de celle-ci.

2.2. **La plupart des personnes qui abusent sexuellement d'enfants ou les exploitent à des fins sexuelles sont des locaux.** Il en est ainsi dans toutes les parties du monde. Toutefois, à l'heure actuelle, l'exploitation sexuelle des enfants dans le cadre du tourisme fait partie d'une industrie du sexe lucrative et solidement établie à l'échelle mondiale.

2.3. Tarifs de voyage plus abordables, déplacements sans obligations de visa et nouvelles technologies permettent aux délinquants sexuels de cibler les populations d'enfants les plus vulnérables dans le monde, y compris en Europe et en particulier lorsque la pauvreté, les privations, les carences affectives et les conditions sociales sont les pires. Les maltraitances infligées aux enfants sont souvent filmées avec des appareils numériques et

diffusées au monde entier. De nombreuses organisations non gouvernementales, dont ECPAT est la plus connue, collaborent avec les services de police, les professionnels du voyage et l'industrie du tourisme pour protéger ces enfants ⁽¹¹⁾.

2.4. Le premier Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales s'est tenu à Stockholm, en 1996. Cent vingt-deux États se sont engagés dans «un partenariat mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales». Aujourd'hui, ce sont les mêmes obstacles à une prévention efficace qui sont de nouveau pointés du doigt lors de conférences à l'échelon local ⁽¹²⁾ et international ⁽¹³⁾.

2.5. De nombreux autres engagements ont été souscrits et un grand nombre de rapports élaborés dans l'UE ⁽¹⁴⁾. Toutefois, comme le fait observer le récent rapport du Parlement européen ⁽¹⁵⁾, de nombreux États membres n'ont toujours pas signé ou ratifié ces conventions.

2.6. Il en résulte, malheureusement, qu'en dépit de l'excellent travail parfois accompli ⁽¹⁶⁾ et des nombreuses mesures pratiques prises à l'échelon communautaire ⁽¹⁷⁾, l'Europe n'a réussi ni à protéger les enfants les plus vulnérables, ni à éviter les abus sexuels commis par des citoyens européens, ni à respecter les engagements qu'elle a souscrits à Stockholm. **Ce n'est que par une mise en œuvre concrète que l'on pourra protéger les enfants, ici comme à l'étranger.**

2.7. Il est impossible d'évaluer le nombre d'enfants qui ont été victimes de délinquants sexuels itinérants. Le caractère secret et criminel des abus sexuels perpétrés contre des enfants et leur vulnérabilité, notamment lorsqu'ils vivent dans la pauvreté, rendent difficile la collecte de données. Les abus sexuels visant des enfants s'inscrivent dans le phénomène mondial de l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, qui couvre:

- l'achat et la vente d'enfants pour la prostitution,
- des abus sexuels d'enfant en rapport avec la pédophilie,
- la production d'images d'abus perpétrés contre des enfants et d'autres formes de pédopornographie.

⁽¹¹⁾ L'organisation ECPAT («Éradication de la prostitution enfantine, de la pornographie enfantine et du trafic d'enfants à des fins sexuelles»), est dotée d'un statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC).

⁽¹²⁾ «À l'étranger, ne faites pas partie de ceux qui préfèrent ignorer»; stop-prostitutionenfantine.be, «Les abuseurs sexuels itinérants en Europe», mai 2007.

⁽¹³⁾ Troisième Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents, novembre 2008.

⁽¹⁴⁾ Voir notes 4 et 5, et consulter: http://www.nspcc.org.uk/Inform/policyandpublicaffairs/Europe/Briefings/councilofeurope_wdf51232.pdf, ainsi que http://www.unhcr.ch/french/html/menu2/dopchild_fr.htm

⁽¹⁵⁾ Voir note 4.

⁽¹⁶⁾ PE 410.671, janvier 2009.

⁽¹⁷⁾ COM(1996) 547 final, COM(1999) 262 final, décision-cadre du Conseil 2000/375/JAI (JO L 138 du 9.6.2000), décision-cadre du Conseil 2004/68/JAI (JO L 13 du 20.1.2004), COM (2009) 135 final.

⁽⁸⁾ «The End of the Line for Child Exploitation» («Le bout du tunnel pour l'exploitation des enfants»). Cf. le rapport ECPAT 2006.

⁽⁹⁾ Voir l'organisation «Childwise» ECPAT Australie.

⁽¹⁰⁾ Voir annexe 1.

2.8. Généralement, les auteurs d'abus sexuels s'installent dans des lieux où ils pensent qu'ils ne seront pas repérés, souvent des endroits où sévissent un faible niveau d'éducation, la pauvreté, l'ignorance, la corruption, l'apathie, la non-application de la loi ou l'inertie des pouvoirs publics. Les abus sexuels contre des enfants sont perpétrés par des personnes qui ont volontairement développé des orphelinats ⁽¹⁸⁾ ou des projets et des établissements scolaires pour les enfants dans des communautés vulnérables dans le seul but de nourrir leur comportement d'abuseur et celui de leurs comparses. Les récidivistes se déplacent de pays en pays et évitent d'être repérés par les systèmes de surveillance des délinquants sexuels. Il est nécessaire de réaliser des recherches plus approfondies sur le processus mental menant aux abus sexuels contre les enfants. Finkelhor relève quatre conditions préalables déterminant la commission (ou non) de délits sexuels à l'encontre d'enfants ⁽¹⁹⁾:

- les motivations pour abuser,
- les inhibitions internes liées à l'éthique personnelle,
- les inhibitions externes,
- la résistance de la victime.

Le niveau des connaissances sur les délits sexuels commis à l'étranger est fort faible, aussi bien chez les professionnels de la protection de l'enfance qu'auprès du grand public. Les médias ne relatent que les affaires les plus sensationnelles.

2.9. Le risque que représente pour les enfants européens le retour des délinquants sexuels au pays n'est guère évoqué.

2.10. Le CEOP ⁽²⁰⁾ utilise le terme très pertinent de «délinquant sexuel itinérant» pour désigner les personnes qui voyagent à l'étranger et abusent sexuellement d'enfants. L'opinion publique suppose que si une personne commet un crime à l'étranger, elle sera automatiquement inscrite dans un registre des délinquants sexuels. Pourtant, c'est rarement le cas, étant donné que, pour une série de raisons complexes, il se peut que ces registres n'existent pas ou les informations ne sont pas transmises ou encore les réglementations sur la protection des données ne permettent pas d'assurer un suivi.

2.11. **Le tourisme sexuel doit être envisagé comme un phénomène qui va au-delà du tourisme lié aux «vacances».** À l'heure actuelle, un grand nombre d'entreprises délocalisent, ont des bureaux ou mènent des négociations, partout dans le monde. Les employeurs, ainsi que les syndicats et les organisations de salariés, doivent déclarer en termes clairs que les abus sexuels à l'encontre des enfants ne seront en aucun cas tolérés.

3. Une responsabilité mondiale

3.1. Les gouvernements sont investis d'une responsabilité spécifique vis-à-vis de leurs ressortissants en matière de protection des enfants vulnérables, où qu'ils se trouvent. L'expansion du tourisme enregistré au cours des cinquante dernières années s'est accompagnée, plus récemment, d'une augmentation des délinquants sexuels itinérants s'attaquant aux enfants. Il s'agit principalement de personnes qui profitent de leur séjour dans un autre

pays pour ignorer les tabous sociaux qui, en temps normal, régissent leur comportement.

Le Code mondial éthique du tourisme trace un cadre de référence pour un développement du tourisme mondial responsable et durable ⁽²¹⁾.

3.2. Dans le cas de l'Europe, la présence de ses ressortissants parmi les personnes qui se livrent à l'exploitation sexuelle d'enfants au sein de l'UE et à travers le monde devrait faire honte à la Communauté. Les citoyens européens relèvent de la responsabilité de l'Europe et il est tout à fait inacceptable que les auteurs de délits, poursuivis en justice dans leur pays, puissent être ensuite autorisés à voyager librement dans d'autres États, sans surveillance aucune. L'Europe doit se pencher sur la dichotomie juridique qui, en permettant la libre circulation des citoyens européens, laisse les abuseurs voyager sans restriction aucune.

3.3. Il existe, au plan international, un principe d'équité empêchant qu'une personne soit condamnée deux fois pour le même délit. Lorsqu'un délinquant sexuel rentre dans son pays d'accueil, la même condamnation doit continuer à s'appliquer dans celui-ci ou, si de nouveaux éléments probants sont établis, un nouveau jugement peut être rendu. La coopération internationale est par conséquent essentielle. Le Comité se félicite que la nouvelle décision-cadre de la Commission aborde cette question ⁽²²⁾.

3.4. Le besoin se fait sentir d'établir une coordination des activités, d'effectuer le suivi et l'évaluation des statistiques, ainsi que d'émettre en temps opportun des recommandations pratiques. Cependant sur le territoire de l'Union, comme il s'agit d'un domaine où les décisions prises peuvent aller jusqu'à la privation de liberté et ainsi toucher aux libertés fondamentales de la personne, seuls les États membres sont habilités à statuer, dans le respect des lois encadrant leurs pratiques policières et judiciaires. Les ONG européennes et internationales accomplissent un excellent travail dans le domaine de la protection de l'enfance mais elles ne peuvent remplacer les dispositifs de police ou de justice.

La coopération et l'aide au développement dans les domaines du dépassement de la pauvreté ⁽²³⁾, de l'éducation, de la santé et du développement social doivent apporter un soutien accru à la protection des enfants contre les abus sexuels. Les ONG et les partenaires sociaux doivent être pris en compte et soutenus au moyen de formations et d'un appui moral ou psychologique. Il est essentiel d'améliorer l'éducation et la formation de ceux qui travaillent dans ce domaine et dans le secteur des services au sens plus large (par exemple les médias, le secteur Horeca, l'enseignement, les soins aux personnes et la police), afin de comprendre et de supprimer les obstacles au signalement des délinquants. Ainsi que le souligne le rapport de l'antenne danoise de Save the Children ⁽²⁴⁾, il y a lieu d'offrir des conseils d'orientation aux enfants, en particulier aux plus exposés d'entre eux, afin qu'ils soient conscients de la situation et sachent comment la gérer. Dans les pays développés et en développement, il est nécessaire d'entreprendre une formation des enfants à un bon usage d'Internet, afin de les prévenir contre les pratiques des abuseurs, très familiers de cet outil pour la recherche de leurs proies.

⁽¹⁸⁾ Certains délinquants utilisent le terme officiel d'orphelinats pour dissimuler leurs activités. Il s'agit de homes pour enfants créés dans le but d'abuser de leurs pensionnaires.

⁽¹⁹⁾ «Sex Offenders without Borders» («Abuseurs sexuels sans frontières»), rapport de l'antenne de Save the Children au Danemark, mai 2009.

⁽²⁰⁾ UK CEOP: Child Exploitation and Online Centre (Centre en ligne d'analyse de l'exploitation des enfants, Royaume-Uni).

⁽²¹⁾ Adopté par la résolution A/RES/406(XIII) lors de la 13^e assemblée générale de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) des Nations unies (27 septembre – 1^{er} octobre 1999).

⁽²²⁾ COM(2009) 135 final.

⁽²³⁾ Étude thématique sur les mesures politiques relatives à la pauvreté des enfants.

⁽²⁴⁾ Idem.

3.5. Il est indispensable de prévoir une thérapie et des services de conseil pour les abuseurs afin de favoriser leur réinsertion ⁽²⁵⁾.

4. La responsabilité de la société civile

4.1. La société civile européenne a le devoir de s'élever contre de tels délits et d'agir, chaque fois qu'une menace potentielle existe pour autrui, que ce soit sur son territoire ou à l'étranger, en particulier dans les cas d'abus sur des enfants. On estime qu'aujourd'hui, entre 10 et 20 % des enfants en Europe sont victimes de violences sexuelles au cours de leur enfance, un phénomène qui s'intensifie et s'étend géographiquement. Certains citoyens européens sont des délinquants sexuels itinérants, voyageant au sein même de l'Europe comme en dehors de ses frontières.

4.2. Par conséquent, il s'avère nécessaire d'élaborer des stratégies conjointes et d'autres mesures de prévention et de sanction afin de combattre ce fléau. Désormais, les employeurs européens devraient envisager la lutte contre la prostitution infantile et la pédopornographie comme une des responsabilités de l'entreprise vis-à-vis de la société.

4.3. Sur **842 millions** (en 2006) de voyageurs, **4,5%** sont des touristes sexuels, dont **10%** de pédophiles ⁽²⁶⁾. **Depuis 2003**, les voyagistes peuvent adhérer au «Code de conduite pour la protection des enfants face à l'exploitation sexuelle dans le tourisme et l'industrie du voyage» ⁽²⁷⁾. À l'heure actuelle, le nombre de sociétés qui ont souscrit ce code de conduite dans plus de 30 pays, excède les 600. Toutefois, l'exploitation sexuelle des enfants dans le cadre des voyages ne relève pas uniquement de la responsabilité de l'industrie touristique. Tous les secteurs d'activités devraient empêcher de telles pratiques.

4.4. La Confédération syndicale internationale (CSI) encourage ses membres à établir des structures s'appuyant sur des personnes responsables, des comités et des groupes de travail pour soutenir les stratégies en la matière. Pour atteindre la base, la CSI a adopté une approche sectorielle et créé des partenariats précieux afin de mettre en œuvre les accords cadres internationaux. Étant donné que l'exploitation sexuelle des enfants constitue une grave violation des droits fondamentaux de l'homme et du travail, cet aspect fait partie intégrante de la lutte syndicale contre les pires formes

⁽²⁵⁾ Sarah Macgregor: «Sex offenders treatment programs: effectiveness of prison and community based programs in Australia and New Zealand» («Les programmes de traitement des délinquants sexuels: efficacité des programmes menés en prison et fondés sur la communauté en Australie et en Nouvelle-Zélande») sur: <http://www.indigenousjustice.gov.au/briefs/brief003.pdf>; Dario Dosio, Friedemann Pfäfflin, Reinhard Eher (Eds.): «Preventing Sexual Violence Through Effective Sexual Offender Treatment and Public Policy» («Prévenir la violence sexuelle par un traitement efficace des délinquants sexuels et les politiques publiques»), 10^e conférence de l'association internationale pour le traitement des délinquants sexuels (International Association for the Treatment of Sexual Offenders – IATSO) voir: www.iatso.org.

⁽²⁶⁾ Source: ACPE – Association contre la prostitution des enfants.

⁽²⁷⁾ Ce code a été lancé en 1998 par ECPAT Suède. Il est reconnu par l'Unicef et l'OMT. Consulter également: www.thecode.org.

de travail des enfants ⁽²⁸⁾. Dès lors, les syndicats continuent à assumer leur rôle en promouvant la ratification des normes internationales en la matière, en suivant de près la mise en œuvre des politiques et des règles adoptées par les gouvernements et par les employeurs ⁽²⁹⁾, en sensibilisant leurs membres et le grand public ⁽³⁰⁾ et en abordant cette question dans le cadre des négociations collectives ⁽³¹⁾.

4.5. Dans sa convention adoptée le 12 juillet 2007 par le Comité des ministres, le Conseil de l'Europe déclare que «chaque partie encourage **le secteur privé, ainsi que la société civile**, à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de prévention de l'exploitation et des abus sexuels concernant des enfants, et à mettre en œuvre des normes internes à travers l'auto-régulation ou la corégulation». **Par conséquent, un projet européen commun est réalisable.**

5. Mesures spécifiques

5.1. L'objectif unique de toute action doit consister à METTRE UN TERME aux abus contre les enfants et à protéger les personnes vulnérables. Si les abus d'enfants pouvaient être empêchés, il n'y aurait plus de victimes. Cela doit être un objectif essentiel et une priorité de toutes les politiques centrées sur le bien-être de l'enfant.

5.2. Les institutions européennes peuvent jouer un rôle de pionnier en condamnant explicitement l'exploitation sexuelle des enfants dans le cadre de leur politique de voyage éthique et en mentionnant celle-ci sur tous leurs formulaires de remboursement des frais de voyage.

5.3. Dans le cadre du présent avis, les mesures et les exemples ci-après ne peuvent être présentés que de manière synthétique. Ils ont été élaborés en concertation avec ECPAT ⁽³²⁾, l'une des principales organisations mondiales de défense des droits de l'enfant, qui lutte pour protéger les mineurs contre l'exploitation sexuelle à des fins commerciales. ECPAT œuvre dans plus de 70 pays au plus haut niveau des pouvoirs publics, tout en s'adressant également aux praticiens et aux personnes travaillant directement avec les enfants, dans le cadre d'activités de recherche, de formation et de renforcement des capacités.

5.3.1. **Contrôle et mécanisme d'interdiction:** À l'heure actuelle, les écoles situées à l'étranger sont dépourvues de systèmes qui permettent de vérifier les antécédents des candidats ou leur aptitude à travailler avec des enfants. Il s'agit là d'une lacune majeure dans la protection des enfants vulnérables. Il y a lieu de mettre en place des dispositifs de ce type, afin que les organisations internationales enregistrées ou les forces de police puissent avoir accès à ces informations.

⁽²⁸⁾ Convention 182 de l'OIT.

⁽²⁹⁾ http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/CONFEDERATION_SYNDICALE_INTERNATIONALE_1.pdf

⁽³⁰⁾ <http://www.itfglobal.org/campaigns/traffickingstate.cfm>

⁽³¹⁾ http://www.iiicongressomundial.net/congresso/arquivos/thematic_paper_csr_eng.pdf

⁽³²⁾ *End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking in Children for sexual purposes* (Éradication de la prostitution infantile, de la pornographie mettant en scène des enfants et de la traite d'enfants à des fins sexuelles).

5.3.2. **Accords de coopération bilatérale:** de plus en plus d'ONG dans le monde entier partagent des informations essentielles sur les soupçons concernant d'anciens délinquants sexuels. Cette pratique permet d'agir rapidement et en temps opportun. Il est piquant de constater que les gouvernements, enlisés dans la bureaucratie et les règles de protection des données, ne peuvent réagir avec promptitude et s'appuient sur des ONG quand il faut accomplir des missions pour lesquelles l'action policière internationale est défaillante. **La protection de l'enfance devrait primer sur les règles de protection des données, en toutes circonstances.** En instaurant entre les États un lien de confiance et une meilleure connaissance, dans un cadre de coopération, il devient possible d'agir sur un mode anticipatif dans la lutte contre les abus sexuels. Pour être efficace, cette démarche doit dépasser et compléter la formation et le renforcement des capacités.

5.3.3. **Il y a lieu de prévoir des lignes d'appel d'urgence et des services de signalement par téléphone à l'échelle internationale** pour éviter les situations où prévalent la culture du silence ou la politique de l'autruche. Les mécanismes doivent permettre d'agir «en temps réel». Il faut instaurer un système intégré de protection de l'enfant, dans lequel les organismes professionnels et les fournisseurs de services travailleraient avec les ONG pour contribuer à la protection et l'identification des victimes ou des personnes en danger.

5.3.4. **Équipes communes d'enquête et agences nationales d'application de la loi:** l'Europe doit pouvoir s'appuyer sur des agences spécifiques, qui s'attachent en priorité à la protection de l'enfance et disposent de moyens appropriés pour mener des enquêtes sur des délinquants sexuels connus voyageant à l'étranger ou rassembler des preuves concernant ceux qui y exercent des méfaits.

5.3.5. **Accords en vue d'expulser et de raccompagner les délinquants reconnus coupables:** les mécanismes d'information entre les États sur les poursuites judiciaires ou les condamnations ne sont pas obligatoires. Des délinquants sexuels peuvent donc faire l'objet d'une condamnation à l'étranger sans que le fait soit connu dans leur pays d'origine. S'il vient à leur connaissance, c'est aux ambassades ou aux missions qu'il incombe d'informer l'État d'origine. De nombreux auteurs de délits sexuels restent dans le pays où ils ont été condamnés ou ont purgé leur peine, ou en gagnent un autre mais évitent de rentrer dans leur État d'origine, évitant ainsi d'être inscrits sur un registre de délinquants sexuels. Dans le cas de ceux qui, condamnés, sont renvoyés dans leur pays d'origine, l'opération implique des vols long-courriers avec une escale, donc un risque de les voir prendre la fuite: il y a donc lieu de conclure des accords de coopération bilatérale et de prévoir des accompagnateurs, chargés de faire appliquer la loi.

5.3.6. **Le modèle des «Dispositifs de protection publique par agences multiples»** (Multi-Agency Public Protection Arrangements, en abrégé MAPPA) est utilisé au Royaume-Uni pour l'évaluation et la gestion des délinquants sexuels au sein de la collectivité. Il associe de multiples agences (justice pénale, protection sociale, logement et santé), afin de réduire au minimum les préjudices graves pour le public et contribuer à détecter les récidivistes. Le dispositif comporte quatre grandes fonctions mais ne couvre pas pour l'instant les citoyens britanniques voyageant à l'étranger:

- l'identification des délinquants,
- le partage des informations pertinentes entrant dans l'évaluation du risque,
- l'évaluation des risques et des dommages graves,
- la gestion du risque.

5.3.7. **Utilisation et efficacité des injonctions relatives aux voyages à l'étranger (FTO):** les tribunaux sont habilités à émettre de telles injonctions, pour interdire à des personnes de voyager à l'étranger, que ce soit dans un pays expressément nommé ou partout dans le monde. La procédure peut être utilisée afin de protéger un enfant en particulier ou les enfants en général. Ces injonctions sont notifiées pour une période déterminée. En 2005, le gouvernement australien a modifié la loi nationale sur les passeports (Australian Passport Act) afin de permettre aux services de police de demander de faire annuler ceux des délinquants sexuels à haut risque.

5.4. **Un dispositif très spécifique: le projet européen «L'Europe contre l'exploitation sexuelle des enfants – DITES NON!»**

Il est possible de développer un projet européen qui fédère tout le travail et toutes les chartes déjà produits et suscite une prise de conscience qui, par la simple mise en évidence des faits essentiels, amène les organisations à s'engager dans la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants. La «déclaration de valeurs» proposée dans l'annexe 1 pourrait être assortie d'un «code» ou d'une «charte», déjà agréés au niveau mondial. Si elle est appliquée efficacement, la législation, nouvelle ou déjà adoptée, apportera également un soutien à cette cause.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

*Annexe 1***L'Europe contre l'exploitation sexuelle des enfants****L'abus sexuel d'un mineur constitue un DÉLIT partout dans le monde****Les institutions européennes et les partenaires sociaux ne l'accepteront pas!**

Partout dans le monde, les enfants ont le droit de grandir en paix et d'être protégé contre toute forme d'exploitation sexuelle, physique ou passant par Internet.

Déclaration de valeurs de ... (nom de l'organisation):

- Nous contribuons au développement d'une croissance économique éthique et responsable.
- Nous respectons et protégeons les droits de l'enfant.
- Nous condamnons l'exploitation sexuelle des enfants sous toutes ses formes, physique ou passant par Internet.
- Nous nous réservons le droit de signaler toute personne suspectée de mener des activités conduisant à la perte de la dignité d'un mineur ou sa maltraitance sexuelle.

Les employés de ... (nom de l'organisation) s'engagent:

- à adhérer aux principes de l'entreprise énoncés ci-dessus et à respecter les droits fondamentaux de la protection de l'enfant,
- à contribuer à un développement de l'entreprise éthique et responsable,
- à respecter et protéger les droits de l'enfant,
- à ne pas fournir d'informations ou de matériel pouvant conduire à l'exploitation sexuelle d'un enfant,
- à informer les pouvoirs concernés, y compris les services de police, d'un soupçon relatif à une activité pouvant aboutir à la mise en danger d'un enfant ou à son exploitation sexuelle.

Attentes des clients et des fournisseurs de ... (nom de l'organisation)

Nous sommes conscients des lois mises en place à l'échelle mondiale pour protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle et les respectons. Nous assurons que nous ne nous engagerons pas dans de telles pratiques, que ce soit physiquement ou par le biais d'Internet, dans notre pays, en voyage d'affaires ou pendant des vacances.

Avis du Comité économique et social européen sur «Quel avenir pour les zones non urbaines dans la société de la connaissance?»

(avis d'initiative)

(2009/C 317/08)

Rapporteur: **M. Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Le 10 juillet 2008, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«*Quel avenir pour les zones non urbaines dans la société de la connaissance*».

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 24 juin 2009 (rapporteur: M. SANTILLÁN CABEZA).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. La grande diversité de l'Europe

1.1. L'UE présente une diversité territoriale d'une richesse extraordinaire et son schéma de peuplement est unique. Cette spécificité contribue à la qualité de vie de sa population, tant pour les citoyens, qui vivent à proximité de zones rurales que pour les habitants des campagnes, qui peuvent accéder facilement aux services. Elle s'avère également payante, car elle permet d'éviter les difficultés que l'on constate dans les grandes agglomérations et les niveaux élevés de consommation énergétique et foncière dont s'accompagne l'expansion urbaine, problématiques, dont l'importance ne cessera de croître avec la montée en puissance du changement climatique et de la mise en œuvre de mesures prises pour s'y adapter ou pour le combattre ⁽¹⁾.

1.2. Pour distinguer les zones rurales des zones non rurales, l'OCDE établit une distinction entre unités administratives locales (UAL de niveau 1 ou 2) et régions (niveau NUTS 3). Une unité territoriale locale est une collectivité rurale si sa densité de population est inférieure à 150 habitants au kilomètre carré. Les régions (NUTS 3) se différencient par leur degré de ruralité, c'est-à-dire par la proportion de leur population vivant dans des unités territoriales locales rurales.

⁽¹⁾ Sur l'ensemble de son territoire, l'Union européenne compte quelque 5 000 petites villes et près de 1 000 grandes cités, qui constituent autant de centres d'activité économique, sociale et culturelle. Ce tissu urbain relativement dense comprend toutefois peu de très grandes agglomérations. Les villes de plus de 5 millions d'habitants ne rassemblent que 7 % de la population totale de l'Union, contre 25 % aux États-Unis, et seules cinq villes de l'UE figurent dans le classement des cent plus grandes villes mondiales. Livre vert sur la cohésion territoriale. COM(2008) 616 final.

1.2.1. En outre, l'OCDE distingue trois types de régions:

- *les régions à prédominance rurale*: plus de 50 % de la population vit dans des collectivités rurales;
- *les régions à composante rurale significative*: entre 15 et 50 % de la population vit dans des collectivités rurales;
- *les régions à prédominance urbaine*: moins de 15 % de la population vit dans des collectivités rurales.

Plus de 50 % du territoire de l'EU-25 sont considérés comme zones rurales.

1.2.2. Le concept du degré d'urbanisation d'Eurostat différencie trois types de zones:

- *zone densément peuplée*: ensemble contigu d'unités locales, dont chacune a une densité supérieure à 500 habitants au kilomètre carré, la population totale de l'ensemble étant d'au moins 50 000 habitants;
- *zone intermédiaire*: ensemble contigu d'unités locales n'appartenant pas à une zone densément peuplée, dont chacune a une densité supérieure à 100 habitants au kilomètre carré et dont la population totale est d'au moins 50 000 habitants, ou qui est adjacent à une zone densément peuplée;

— zone faiblement peuplée: ensemble contigu d'unités locales n'appartenant ni à une zone densément peuplée ni à une zone intermédiaire ⁽²⁾.

— Dans la majorité des États membres, une «unité locale» correspond à une commune ou une municipalité. Les zones faiblement peuplées couvrent presque 84 % du territoire total de l'EU-25 ⁽³⁾.

2. Zones urbaines et rurales: des évolutions contrastées

2.1. Depuis des années, il est admis qu'un effort accru en matière de recherche et développement permettra à l'UE de relever le défi de la mondialisation. La stratégie de Lisbonne contient d'ailleurs l'objectif explicite de rehausser ces investissements à 3 % du PIB.

2.2. Il faut se pencher davantage sur le potentiel des régions, qui diffère en fonction de leurs caractéristiques démographiques (rythme différent du vieillissement de la population) ou sociologiques (capital humain) et de leurs facteurs de production (mobilité des capitaux et des travailleurs qualifiés et partant, mobilité d'une partie de la base imposable) et de leur structure productive (héritage du passé, attractivité pour les investissements).

2.3. Bien qu'on ne puisse assimiler automatiquement «zones rurales» et «déclin», ni «zones intermédiaires» et «expansion» ⁽⁴⁾, les zones essentiellement rurales (17,9 % de la population européenne) et intermédiaires (37,8 %, soit un total de 55,7 %) se trouvent en général, dans une situation moins favorables. En outre, dans les États membres aux revenus plus faibles, les différences entre les zones urbaines et non urbaines sont plus marquées ⁽⁵⁾.

2.4. Au cours des dernières années, beaucoup d'instruments ont été créés ou développés pour stimuler l'innovation (septième programme-cadre de recherche et de développement, programmes d'initiative communautaire, Jérémie, les initiatives technologiques conjointes, les «marchés pilotes», etc. Cette activité, qu'il faut saluer, contraste avec le désintérêt relatif pour les régions qui n'ont pas de potentiel pour mobiliser ces possibilités avec un espoir de rendement positif.

2.5. L'activité économique étant concentrée en majorité dans les villes, il faut rechercher un meilleur équilibre en matière de développement de la société de la connaissance.

⁽²⁾ Un ensemble d'unités locales de moins de 100 km² au total n'atteignant pas la densité requise, mais totalement enclavé au sein d'une zone densément peuplée ou d'une zone intermédiaire, doit être considéré comme faisant partie de cette zone. Si cet ensemble est enclavé entre une zone densément peuplée et une zone intermédiaire, il est considéré comme faisant partie de la zone intermédiaire.

⁽³⁾ Régions: Annuaire 2006 (Données 2000-2004 – page 162).

⁽⁴⁾ Sur la période 1995-2004, 43 % des zones majoritairement rurales ont connu une croissance du PIB supérieure à la moyenne, contre 36 % seulement des régions urbaines et 39 % des régions intermédiaires.

⁽⁵⁾ Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, COM(2007) 273 final.

3. Propositions pour un rééquilibrage en faveur des zones non urbaines

3.1. *Des services d'intérêt général (SIG) de qualité pour garantir la cohésion sociale et territoriale*

3.1.1. Dans sa communication sur les services d'intérêt général ⁽⁶⁾, la Commission européenne s'était engagée à «présenter au Parlement une analyse exhaustive des incidences de la "libéralisation" jusqu'à ce jour, (...) [à passer] également en revue les progrès accomplis dans l'application du protocole, dès lors que le nouveau traité sera entré en vigueur [et à publier] tous les deux ans, un rapport sur les services sociaux qui servira d'instrument d'échange avec les acteurs concernés». Le Comité estime qu'il serait particulièrement important que la Commission analyse les impacts éventuels des libéralisations sur la cohésion territoriale. Son analyse devrait fournir des données ventilées en fonction de la nature urbaine ou rurale des collectivités territoriales et des perceptions de leur population.

3.1.2. L'accès aux soins de santé reconnus dans le Charte des droits fondamentaux (article 35) pouvant être particulièrement problématique dans les zones non urbaines en raison du manque de personnel qualifié, d'infrastructure adaptée et de ressources budgétaires, la Commission devrait lancer une discussion avec les collectivités territoriales et les fédérations patronales et syndicales européennes concernées afin de voir comment concevoir des instruments (accords entre partenaires sociaux, aides d'État, initiatives communautaires) pour y redynamiser ce secteur.

3.2. *Société de l'information et société de la connaissance*

3.2.1. Bien que ces deux concepts soient parfois confondus, il convient de distinguer la «société de la connaissance» (idéale ou considérée comme une étape de l'évolution de l'humanité) et la «société de l'information», caractérisée par un usage massif des technologies de l'information et de la communication. L'information ne représente qu'un moyen d'acquérir des connaissances.

3.2.2. L'éducation est un facteur essentiel pour progresser sur la voie de la connaissance. Dans les zones non urbaines, l'évolution démographique (émigration, taux de dépendance élevé, vieillissement de la population, etc.) a une influence. Chaque année, des petites écoles situées dans des zones moins dynamiques doivent fermer leurs portes parce qu'elles n'accueillent plus suffisamment d'élèves. Cette situation peut renforcer la tendance à l'exode, les parents préférant s'installer dans des zones plus vivantes en ce qui concerne l'activité, la création d'emplois, les écoles et les infrastructures d'accueil disponibles ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ «Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen», COM(2007) 725 final.

⁽⁷⁾ Le Comité a proposé la création d'un Fonds démographique pour faire face à l'ensemble de ces difficultés.

3.2.3. En ce qui concerne le pourcentage d'adultes ayant un niveau d'éducation moyen ou élevé, l'on enregistre dans l'UE une tendance continue à la réduction de l'écart entre des régions à prédominance rurale et intermédiaires et celles à prédominance urbaine. Les pays du Nord de l'Europe et certains nouveaux États membres (FR, NL, FI, IE, BE, PL, CZ, HU) présentent une meilleure situation en la matière (< 10 points de différence) tandis que dans certains autres (UK, DE, AT), le niveau d'éducation est plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines, l'écart le plus important (> 20 points) se situant dans les pays méditerranéens (GR, ES, IT, PT).

3.2.4. Le pourcentage d'adultes qui reçoit un enseignement et une formation professionnelle (Formation tout au long de la vie) est relativement faible (près de 12 % dans l'UE à 25) et il n'existe pas de différence marquée entre les zones rurales et les zones urbaines dans ce domaine. Certains pays soutiennent la formation pour adultes (DK, ES, NL, AT, SL, SK, SE, UK) tandis que d'autres l'encouragent dans une moindre mesure. La tendance est à une augmentation de la formation des adultes quelque peu plus forte dans les zones rurales que dans les zones urbaines (8).

3.2.5. Bien que la proximité favorise la participation des étudiants des zones rurales proches, la distance à laquelle se trouvent les centres universitaires ne semble pas être une barrière pour suivre un enseignement supérieur, mais peut soulever des difficultés pour le choix des filières.

3.2.6. La Commission européenne a relevé que certains États membres ne font pas assez d'efforts pour lutter contre le décrochage scolaire ou promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie, comme le voudraient les objectifs fixés par l'agenda de Lisbonne (9).

3.3. *L'apprentissage en ligne (e-learning) et l'importance des connexions à haut débit* (10)

3.3.1. Il est préoccupant de constater que les dépenses élevées en matière de recherche et développement sont concentrées dans un nombre assez limité de régions de l'UE: elles sont situées à 70 % en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Leur estimation par régions montrent que 35 d'entre elles ont en la matière une intensité qui dépasse l'objectif de Lisbonne (11).

3.3.2. Le Comité souligne 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

(8) «Delivering quality education to rural regions - Meeting the Challenges of Rural Regions» (Dispenser une éducation de qualité dans les régions rurales) (Fourniture innovante de services: relever les défis des régions rurales) par Elena Saraceno. Cologne, 3-4 avril 2008.

(9) Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training («Progress sur la voie des objectifs de Lisbonne dans le domaine de l'éducation et de la formation»), Commission européenne, 2008.

(10) Voir l'avis du CESE sur la communication de la Commission intitulée «Des régions européennes compétitives grâce à la recherche et à l'innovation – Une contribution au renforcement de la croissance et à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi», DO C 211 du 19 août 2008, p 1.

(11) Ces 35 régions totalisent 46 % des dépenses globales de recherche et développement dans l'UE des Vingt-sept, soit le double de leur part de PIB. En haut de l'échelle, elles représentent 7 % du PIB dans le district de Brunswick (Allemagne) et dépassent 4 % dans 12 autres régions. Quatrième rapport d'étape sur la cohésion, COM(2006) 281 final.

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 (12), qui permettent d'accéder aux systèmes d'apprentissage par la voie électronique.

3.3.3. En décembre 2007, la couverture à large bande (DSL) a atteint en moyenne 98 % de la population des zones urbaines, tandis que celle des régions rurales était limitée à 70 % de leur population, dans l'UE à 27 États membres (13).

3.3.4. «L'accès à la connexion haut débit est un élément d'une stratégie plus large, qui vise à ce que l'accès aux services électroniques soit reconnu comme un service d'utilité publique (14).» Il est à souligner que le prix de ce service est très élevé dans certains États membres.

3.4. *Emploi et localisation géographique*

3.4.1. Les congestions touchent actuellement 10 % du réseau routier européen, notamment les grandes routes reliant les régions périphériques qui font office de zones résidentielles et les centres urbains fournisseurs d'emploi à leur population. Elles coûtent 0,5 % du PIB chaque année. Afin de réduire ce problème, la Commission pourrait, après consultation des partenaires sociaux, chercher à promouvoir davantage le télétravail. De la sorte, cet élément de la flexibilité pourrait être mis au service de la cohésion territoriale dans la mesure où il favoriserait le commerce de proximité et permettrait de réduire le coût environnemental (15).

3.4.2. L'efficacité de la recherche d'un emploi peut décroître avec la distance aux emplois (mesurée en temps de transport et en coûts induits), parce que les individus disposent de moins d'informations sur les possibilités de travail situées loin de leur domicile.

(12) 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/>).

(13) Communication de la Commission: «Améliorer l'accès des régions rurales aux technologies de l'information et de la communication (TIC)» COM(2009) 103 final. La couverture des zones rurales reste médiocre en Slovaquie (39 %), en Pologne (43 %), en Grèce (50 %), en Lettonie (65 %), ainsi qu'en Bulgarie et en Roumanie.

(14) Avis d'initiative du CESE «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 décembre 2006, p. 20.

(15) Plus de 50 % de la consommation de carburant résulte des encombrements routiers ou d'une conduite inadaptée. Le coût environnemental total (pollution de l'air, bruit, réchauffement planétaire) du secteur du transport est estimé à 1,1 %. (cf. Commission européenne, Examen à mi-parcours du libre blanc sur les transports, publié en 2001, COM(2006) 314 final, 22 juin 2006).

Logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles, en % total des dépenses (2005)

	Ouvriers	Employés	Indépendants	Chômage	Retraités - pensionnés	Autres inactifs	Différence entre valeurs minimale et maximale	Différence entre moyenne inactifs et actifs
Autriche	22,2	20,7	21,5	27,1	24,3	23,4	6,4	3,5
Belgique	26,3	22,5		36,3	29,9	23,7	13,8	5,6
Allemagne	29,9	27	27,6	35,8	32,5	35,5	8,8	6,4
Danemark	27,8	25,6	28,7			33,1	7,5	5,7
Espagne	26,3	28,9	26,9	29,5	35	34,9	8,7	5,8
Finlande	25	23	26,6	34,4	35,6	27,1	12,6	7,5
France	25,8	23,2	22	30,9	31,1	33,4	11,4	8,1
gr Greece	22,1	22,1	20,6	24,7	29	31,5	10,9	6,8
Irlande	20,3	21,1	22,3	25	30,4	28,3	10,1	6,7
Italie	25,8	27,2	26,6	28,1	34,2	35,3	9,5	6,0
Luxembourg	29,6	27,4	30,9	32,9	34,9	34,2	7,5	4,7
Pays-Bas	23,6	22,3	24,3	32	32,8	28,8	10,5	7,8
pt Portugal			26,3	27,1	30,6	31,7	5,4	3,5
Suède	28,4	27,5		32,9	35,5	30,8	8	5,1
Royaume-Uni	27,9	25,4	25,4	39,5	39,7	34,8	14,3	11,8

Source: Eurostat; calculs propres

3.4.3. Cependant, les zones périphériques peuvent tirer de leur éloignement relatif un certain avantage en matière de logement et de qualité de la vie. Il reste un grand potentiel à développer, en particulier dans les pays de la cohésion, car lorsque le revenu progresse de 1 %, les ménages augmentent aussi de 0,7 – 0,8 % leur consommation d'espace résidentiel, une fois que l'on prend en compte l'effet prix.

3.4.4. Il y a lieu de mentionner le phénomène dit de l'«étalement urbain» (*urban sprawl*) qui est particulièrement marqué dans les pays ou régions qui présentent une forte densité de population et un dynamisme économique élevé ou qui ont bénéficié des fonds structurels. Au total, entre 1990 et 2000, les aires urbaines se sont étendues de plus de 8 000 km², surface qui correspond à plus de trois fois le territoire luxembourgeois ⁽¹⁶⁾. Cet accroissement n'est pas sans conséquences, sur la biodiversité notamment.

3.5. Le tourisme culturel comme facteur de développement

3.5.1. Le tourisme intervient pour 3 à 8 % du PIB des États membres. Le secteur emploie neuf millions de personnes dans l'UE. «Il est aussi un moteur important pour d'autres branches de l'économie, telles que l'industrie (principalement les secteurs liés à la mode), les transports, le commerce et d'autres catégories de services.»

3.5.2. La promotion du patrimoine artistique, d'événements, foires et manifestations, de l'œnologie, de la gastronomie et de l'agrotourisme, ainsi que du «tourisme cinématographique» et des parcs à thèmes culturels peuvent être des sources importantes

d'investissements et d'emploi. Le Comité renvoie aux suggestions qu'il a émises dans un passé récent pour encourager ce secteur.

3.5.3. Il y a lieu de distinguer à cet égard les initiatives prises dans le cadre du Natura 2000 ⁽¹⁷⁾.

4. Les réseaux de villes facilitent la diffusion des technologies de l'information et de la communication.

4.1. Le traité de Lisbonne prévoit une nouvelle dimension dans la cohésion économique et sociale: la cohésion territoriale. Une vision globale du développement économique et social ne sera couronnée de succès que si elle est assortie d'une perspective d'aménagement du territoire - principal outil de la cohésion territoriale - qui prenne en compte l'incidence des technologies de l'information et de la communication.

4.2. L'action publique doit prendre en compte toutes les zones géographiques. Pour atteindre le nouvel objectif de la cohésion territoriale, il est nécessaire, en milieu rural, de renforcer les liens entre petites et moyennes villes. Les réseaux qui les réunissent peuvent et doivent contribuer à la cohésion territoriale, en jouant un rôle d'échelons intermédiaires pour diffuser les processus d'introduction des technologies de l'information et de la communication dans les aires rurales.

⁽¹⁶⁾ Agence européenne pour l'environnement, *Urban Sprawl in Europe: the ignored challenge* («L'étalement urbain en Europe: le défi caché»), 2006.

⁽¹⁷⁾ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

5. Conclusions et recommandations

5.1. Non au déterminisme: les zones non urbaines ont un avenir. Il existe, au sein de l'UE, de nombreuses zones rurales qui bénéficient d'une haute qualité de vie. Quant aux régions défavorisées, la mise à disposition d'infrastructures adéquates, les efforts déployés afin d'améliorer l'enseignement et l'utilisation efficace des technologies de l'information et de la communication, entre autres facteurs, peuvent contribuer dans une large mesure à favoriser l'esprit d'entreprise⁽¹⁸⁾, stimuler le progrès et améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et intermédiaires.

5.2. Nécessité de renforcer les liens entre les zones rurales et urbaines. Pendant des décennies, développement urbain et développement rural ont été abordés comme deux réalités distinctes. Traditionnellement, la politique rurale se concentrait exclusivement sur le secteur de la production agricole. Toutefois, les temps changent et l'accroissement des interactions et de la communication accrues entre ville et campagne a fait que, désormais, la distinction «classique» opérée entre elles est moins évidente et que leur frontière est plus ténue. Aussi convient-il de mettre en place une approche intégrée des politiques de développement⁽¹⁹⁾.

5.3. Le potentiel des technologies de l'information et de la communication dans les zones rurales. En matière de promotion des technologies de l'information et de la communication dans le monde rural, il existe actuellement des politiques spécifiques, qui passent par les fonds structurels et le Feader, mais pour combler le fossé existant, il est nécessaire d'entreprendre des actions plus intensives à l'adresse des exploitations agricoles, des

PME et des microentreprises, des jeunes, des femmes, en particulier dans le but de promouvoir les entreprises rurales, des personnes âgées et des groupes défavorisés⁽²⁰⁾. Les réseaux de villes moyennes et petites contribuent à la cohésion territoriale et à l'innovation technologique en milieu rural.

5.4. Les fonds structurels constituent des instruments généraux. Une réflexion approfondie sur l'avenir de ces régions qui s'inscrirait dans une démarche prospectiviste permettrait de mieux calibrer les fonds structurels afin d'en maximiser l'impact et, le cas échéant, de suggérer de nouvelles pistes.

5.5. Participation de la société civile. La grande diversité de l'UE des Vingt-sept peut obérer l'efficacité des politiques de développement des zones rurales si elles sont mises en place sur un mode centralisé. Dès lors, il est fondamental que la société civile des communautés rurales participe à l'élaboration des politiques qui concernent leur avenir⁽²¹⁾.

5.6. Des indicateurs adéquats. Comme l'a déjà souligné le Comité, il convient d'élaborer «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⁽²²⁾. 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»⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁸⁾ Par exemple, la production énergétique renouvelable, dont l'éolienne, peut représenter une source importante de revenus dans les zones rurales.

⁽¹⁹⁾ En janvier 2009, la direction générale Politique régionale a organisé un séminaire en la matière, au cours duquel ont notamment été exposés des exemples de relations fructueuses entre ville et campagne, comme le programme opérationnel Scanie-Blekinge, en Suède. Voir «Urban-Rural linkages fostering sustainable development in Europe» («Les interactions entre l'urbain et le rural pour un développement durable en Europe», Inforegio.

⁽²⁰⁾ Communication de la Commission: «Améliorer l'accès des régions rurales aux technologies de l'information et de la communication (TIC)», COM(2009) 103 final.

⁽²¹⁾ Voir l'avis d'initiative du CESE: «Nécessité d'une action concertée au niveau de l'Union européenne pour renforcer la société civile dans les zones rurales, en particulier dans le cas des nouveaux États membres», JO C 175 du 28.7.2009, p. 37.

⁽²²⁾ Voir l'avis d'initiative du CESE: «Dépasser le PIB — Indicateurs pour un développement durable», JO C 100, du 30 avril 2009, p. 53.

⁽²³⁾ À l'occasion de la relance de la stratégie de Lisbonne en mars 2005, le Conseil européen a précisé qu'elle s'inscrivait dans le champ plus vaste du développement durable, en vertu duquel 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).

⁽²⁴⁾ Voir l'avis du CESE «Quatrième rapport sur la cohésion», JO C 120 du 16 mai 2008, p. 73.

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

455^e SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 JUILLET 2009**Avis du Comité économique social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux droits des consommateurs»**

COM(2008) 614 — 2008/0196 (COD)

(2009/C 317/09)

Rapporteur: **M. Hernández BATALLER**

Corapporteur: **M. MULEWICZ**

Le 6 novembre 2008, 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 relative aux droits des consommateurs»

COM(2008) 614 final – 2008/0196 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 juin 2009 (rapporteur: M. Hernández Bataller, corapporteur: M. Mulewicz).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 68 voix pour, et 1 abstention.

1. Conclusions

1.1. Le CESE recommande que la proposition de la Commission relative aux droits des consommateurs soit reformulée comme prévu dans le présent avis. Par conséquent, elle devrait se limiter à une harmonisation horizontale des ventes en dehors des établissements commerciaux et des ventes à distance, car ce sont elles qui sont les plus concernées par les échanges transfrontaliers.

1.2. Il conviendrait de supprimer et de retirer de la proposition de directive les points relatifs aux clauses abusives et aux ventes et garanties de biens, car ils traitent d'aspects dont il n'apparaît pas opportun, dans l'état actuel de l'évolution du droit communautaire, qu'ils fassent l'objet d'une harmonisation complète.

1.2.1. La proposition n'apporte pas d'innovations à certains aspects pertinents, comme le service après-vente et les pièces de rechange ou la responsabilité directe du producteur et des réseaux de distribution.

1.3. Le CESE considère que l'existence de définitions «communes» peut apporter une plus grande fiabilité et sécurité juridique aux opérateurs commerciaux et aux consommateurs. Dès lors, la Commission devrait éliminer les contradictions actuellement présentes dans ce volet de la proposition.

1.3.1. Le CESE demande à la Commission, pour des raisons de sécurité juridique, de préciser dans le texte de la proposition si les définitions sont complètement harmonisées ou, le cas échéant, si les États membres disposent d'une marge de manœuvre pour compléter ces concepts.

1.3.2. Le consommateur ne saurait être vu exclusivement sous l'angle du marché intérieur, ni être considéré comme un agent rationnel, avisé et informé du marché, prenant ses décisions dans une stricte logique de concurrence et dont la protection pourrait se limiter à la mise à disposition d'une information plus ample et de meilleure qualité.

1.4. Le CESE constate que les déficiences graves ressenties au niveau de la résolution des conflits et de l'indemnisation des dommages constituent un facteur déterminant, «voire le facteur le plus déterminant» à l'origine de l'incapacité à donner le développement désiré au commerce transfrontalier. La proposition de la Commission ne répond toutefois pas à cette préoccupation reflétée par l'Eurobaromètre.

2. Introduction

2.1. La proposition résulte d'un processus de discussion de grande ampleur au niveau communautaire, qui portait sur les possibilités d'une unification des règles dans le domaine des contrats sur la base d'un «cadre commun de référence» en matière de contrats, à propos duquel la Commission avait adopté une communication relative au droit européen des contrats ⁽¹⁾. Des discussions se sont également déroulées dans le domaine de la politique de protection des consommateurs. Elles portaient sur la révision de l'acquis communautaire en matière de consommation, couvrant des aspects à caractère horizontal ⁽²⁾ comme vertical ⁽³⁾ et concernant les directives existantes sur la protection des consommateurs en matière contractuelle.

2.2. Dans son avis sur la révision de l'acquis communautaire en matière de consommation ⁽⁴⁾, le CESE affirme que «la politique des consommateurs est non seulement une partie intégrante de la stratégie du marché intérieur de l'UE, mais également un élément essentiel affirmant la citoyenneté». Il considère également que l'harmonisation à l'échelle communautaire doit avoir comme principe directeur l'adoption du meilleur niveau de protection – le plus élevé – parmi les différents États membres.

(1) JO C 241 du 7.10.2002.

(2) JO C 256 du 27.10.2007.

(3) JO C 175 du 27.7.2007 et JO C 44 du 16.2.2008.

(4) Op.cit. voir note de bas de page n° 2.

3. Résumé de la proposition

3.1. La proposition présentée par la Commission a pour antécédent direct le livre vert sur la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs (COM(2006) 744 final) adopté par la Commission le 8 février 2007, dont le motif et l'objectif étaient de simplifier et compléter le cadre juridique existant et qui couvrait huit directives relatives à la protection des consommateurs ⁽⁵⁾. Les réponses au livre vert sont analysées dans un rapport détaillé commandé par la Commission européenne, à propos duquel il convient de signaler que la moitié des contributions reçues proviennent du secteur professionnel (150), l'autre moitié se répartissant entre des organismes qui se consacrent à la protection des consommateurs (53), des juristes et autres (33), des pouvoirs publics (39) et des universitaires (32) ⁽⁶⁾.

3.2. La proposition comprend cinquante articles répartis en sept chapitres: I) Objet, définitions et champ d'application (articles 1 à 4); II) Information des consommateurs (articles 5 à 7); III) Information sur le droit de rétractation pour les contrats à distance et les contrats hors établissement (articles 8 à 20); IV) Autres droits des consommateurs spécifiques aux contrats de vente (articles 21 à 29); V) Droits des consommateurs concernant les clauses contractuelles générales (articles 30 à 39); VI) Dispositions générales (articles 40 à 46); Dispositions finales (articles 47 à 50). Cinq annexes, dont deux concernent les clauses, sont jointes à la proposition.

3.3. La Commission souhaite procéder à l'abrogation intégrale (voir article 47) des directives communautaires suivantes: (i) la directive 85/577/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 concernant la défense des consommateurs dans le cas des contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, (ii) la directive 1993/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, (iii) la directive 1997/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance; et (iv) la directive 1999/44/CE sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation.

4. Observations générales

4.1. *Harmonisation complète*: Les divers acteurs de la société civile organisée ont accueilli la proposition de la Commission de manière très différente:

4.1.1. Les associations d'entreprises soutiennent la proposition parce qu'elle pourrait, à leur avis, contribuer à améliorer le fonctionnement du marché intérieur et augmenter sa compétitivité en atténuant les réticences vis-à-vis des transactions transfrontalières, ainsi qu'en réduisant les coûts d'administration et de mise en conformité pour les commerçants. Cet aspect pourrait concerner particulièrement les PME.

(5) Le processus de révision a été décrit dans la Communication «Droit européen des contrats et révision de l'acquis: la voie à suivre», COM(2004) 651 final, JO C 14 du 20.1.2005.

(6) Travail préparatoire pour évaluer l'impact de la révision de l'acquis communautaire en matière de consommation/Rapport analytique GP du 6.11.2007, élaboré par GHK/CIVIC Consulting/Bureau Van Dijk, disponible sur le site internet de la Commission européenne.

4.1.2. Les organisations de consommateurs considèrent que la proposition affecte des droits qui avaient été engrangés précédemment et font partie de l'acquis communautaire, cependant que toute restriction des droits des consommateurs est jugée inadmissible. De l'avis général, la proposition entraînera une réduction des droits des consommateurs, les effets de l'harmonisation complète se révélant excessifs et disproportionnés par rapport aux objectifs qu'elle cherche à atteindre, et faisant obstacle aux développements futurs.

4.1.3. Pour surmonter les divergences de position, le Comité fait les propositions suivantes:

- a) Limiter exclusivement le champ d'application de la proposition aux ventes en dehors des établissements commerciaux et aux ventes à distance, parce qu'il s'agit des domaines d'application des transactions transfrontalières dont la proposition cherche à surmonter les obstacles et dans lesquels l'harmonisation complète semble plus cohérente. L'harmonisation totale serait exclue en matière de clauses abusives et de garanties dans les ventes.
- b) Inclure dans la proposition des définitions communes, mais en éliminant les contradictions actuellement existantes.
- c) Introduire d'autres modifications, conformément aux propositions formulées dans le présent avis.

4.2. Manque de cohérence interne de la proposition

4.2.1. Au vu des attentes engendrées par les nombreux débats, travaux, études sur le droit européen des contrats qui se déroulent depuis voici plus de vingt ans, bien avant ou en même temps que la publication du livre vert, ou encore dans le contexte du projet parallèle de Cadre commun de référence (CCR) ⁽⁷⁾, le CESE considère que la proposition présentée par la Commission se situe en deçà de ce qui était espéré et souhaitable.

4.2.2. D'une part, l'objectif de révision de l'acquis communautaire identifie huit directives, tandis que la proposition de révision et d'intégration présentée par la Commission se limite à quatre d'entre elles. D'autre part, les travaux développés dans le cadre du CCR visaient à éliminer les incohérences et à consolider les règles de ce que l'on nomme le droit européen des contrats pour en faire un instrument optionnel, un outil à l'usage des professionnels, des consommateurs, de ceux qui appliquent le droit et des législateurs.

4.2.3. Dans ce contexte, bien qu'il présente certains aspects positifs, le contenu concret proposé actuellement se borne à rassembler les règles de quatre directives en un seul texte débutant par un ensemble de définitions communes et, par conséquent, il ne se révèle guère novateur, ni structuré, et ne tient pas compte des préoccupations de consolidation, clarification et perfectionnement exigées par le niveau élevé de protection des consommateurs auquel l'Union est tenue. En outre, dès lors qu'elle laisse à la législation des États membres des aspects essentiels du régime juridique des directives modifiées, et que l'instrument de la directive

a été préféré à celui du règlement, la proposition n'est même pas cohérente avec son objectif déclaré, à savoir une harmonisation complète, qu'elle n'atteint pas de manière adéquate, suscitant plutôt de nouvelles incertitudes et différences de régime dans les États membres.

4.2.4. Le CESE joue un rôle actif en matière de protection du consommateur, en émettant fréquemment des avis, de sa propre initiative, dans lesquels il exprime ses opinions. C'est sur la base des textes qu'il a adoptés dans ce domaine qu'il examine à présent la proposition présentée par la Commission.

4.2.5. La concrétisation d'un marché unique pour les entreprises et les consommateurs constitue un objectif partagé par le CESE, qui reconnaît l'existence de coûts transactionnels résultant de l'application de règles propres en matière de protection des consommateurs dans chaque État membre, qui peuvent faire obstacle à une offre plus variée de biens et de produits sur le marché intérieur dont bénéficieraient les consommateurs. Selon les Eurobaromètres ⁽⁸⁾, toutefois, l'expérience montre qu'il existe d'autres obstacles plus importants, tels que le manque de confiance dans le commerce électronique.

4.3. Obstacles transfrontaliers

4.3.1. La Commission semble considérer que les obstacles principaux à la réalisation du marché intérieur, en particulier dans le cas des achats transfrontaliers, sont, du côté de l'offre, les coûts et les réticences des professionnels et du côté de la demande, le manque de confiance des consommateurs. Elle estime que la fragmentation et la différenciation des droits résultant d'une harmonisation minimale sont à l'origine des problèmes diagnostiqués.

4.3.1.1. Même si les directives d'harmonisation minimale étaient l'outil le plus utilisé en droit communautaire de la consommation, l'exemple de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales montre qu'une harmonisation complète est une option réglementaire véritablement désastreuse pour les droits acquis des consommateurs, qu'elle ne respecte pas, en violation claire de l'article 153 du traité ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Cf. COM(2007) 447 final du 25.7.2007 Deuxième rapport sur l'état d'avancement du Cadre commun de référence; ainsi que la Résolution du Parlement européen du 3 septembre 2008 sur le Cadre commun de référence en matière de droit européen des contrats (2863^e session du Conseil JAI du 18 avril 2008, communiqué de presse 8397/08, p. 18).

⁽⁸⁾ Voir Eurobaromètre spécial n° 298 (sur la protection des consommateurs dans le marché intérieur – 2008), Flash Eurobaromètre n° 224 (sur l'attitude des entreprises à l'égard des ventes transfrontalières et la protection des consommateurs – 2008), Flash Eurobaromètre n° 250 (sur la confiance dans la société de l'information – mai 2009) et le rapport sur le commerce électronique transfrontalier dans l'UE du 05/03/2009 (SEC(2009) 283).

⁽⁹⁾ Voir arrêt de la CJCE du 23 avril 2009 (affaires jointes C-261/07 et C-299/07).

4.4. Compétences au niveau communautaire

4.4.1. Le CESE rappelle que les politiques communautaires en matière de protection du consommateur et de protection de la concurrence ont une origine très différente.

4.4.2. Alors que le traité de Rome conférait à la Communauté la *compétence exclusive* en matière de *politique de la concurrence*, il ne faisait pas de la protection du consommateur un objectif politique à part entière. En réalité, même si certaines mesures avaient été prises ⁽¹⁰⁾, le cadre de cette politique communautaire fut une résolution du Conseil, à savoir le Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs, qui date seulement du 14 avril 1975.

4.4.3. L'adoption d'une politique communautaire de protection du consommateur est donc le résultat d'interventions multiples et systématiques de la part d'organisations de consommateurs imposant à leurs propres États membres d'adopter ce type de politiques de protection que l'UE a fini par reconnaître également.

4.4.4. C'est la raison pour laquelle, en matière de protection des consommateurs, la Communauté est tiraillée entre le devoir d'assurer un niveau de protection élevé pour les consommateurs et le respect de la compétence *partagée et subsidiaire des États membres* ⁽¹¹⁾.

4.4.5. Les politiques de protection du consommateur ont été suivies par les États membres, garantissant des niveaux de protection plus élevés et le maintien des mesures, notamment dans une perspective d'intervention et d'apaisement social.

4.4.6. Dès lors, il n'est pas possible de voir exclusivement le consommateur sous l'angle du marché intérieur, ni de le considérer comme un agent du marché qui est rationnel, avisé et informé et qui prend ses décisions dans une logique de concurrence pure, de sorte que sa protection peut se limiter à lui fournir des informations plus abondantes ou de meilleure qualité.

4.4.7. Ainsi que le CESE l'a déclaré auparavant, toute proposition qui vise une harmonisation maximale en matière de protection des consommateurs doit se concentrer sur des aspects très concrets et s'accompagner de précautions particulières, de manière à respecter le niveau de protection élevé des consommateurs garanti par le traité, ainsi que le principe de subsidiarité, sous peine de retarder et d'entraver le développement des droits des consommateurs dans chaque État membre.

4.5. Base juridique

4.5.1. De la même manière, le CESE s'interroge sur la base juridique proposée pour la directive: l'article 95, et non l'article 153.

⁽¹⁰⁾ Exemple: la création d'un service de protection du consommateur, qui s'émancipe seulement en 1989 des autres matières, ou d'un Comité consultatif des consommateurs.

⁽¹¹⁾ Compétence partagée dans la Constitution européenne, comme dans l'article 169 du traité de Lisbonne. Cf. JO C 115/51 du 9.5.2008.

4.5.2. Le CESE s'est prononcé à maintes reprises en faveur de l'utilisation de l'article 153 du traité comme base juridique pour les propositions législatives relatives à la protection des consommateurs, au lieu de recourir à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, qui est une norme se rapportant au marché intérieur. Néanmoins, la Commission utilise l'article 95 dans toutes ses propositions récentes, l'estimant approprié au vu de la nature de la proposition de directive, qui se rapporte au marché intérieur.

5. Observations spécifiques

5.1. Globalement, le texte s'avère complexe, alourdi par un usage excessif de renvois (cf. par exemple article 3 paragraphes 2 et 4, article 6, article 9, lettre a, article 10, article 21, paragraphes 1 et 3, article 28, article 32, paragraphe 2, article 35) qui rendent sa compréhension et sa lecture difficiles. Des expressions vagues et indéterminées sont fréquemment utilisées, ce qui engendrera des difficultés lors de la transposition. En outre, la classification n'est pas toujours compréhensible (voir par exemple l'article 45 relatif à la vente forcée, chapitre VI – Dispositions générales). Si les ambiguïtés dont il est fait état demeurent dans la directive, il est nécessaire d'inclure dans celle-ci et dans les actes législatifs nationaux une disposition prévoyant qu'en cas de litige dû à une ambiguïté du texte, celui-ci est interprété au profit du consommateur, qui est en position de faiblesse.

5.2. En outre, il n'aborde pas la question des règles de procédure et de sanction, qui, conséquence logique d'une harmonisation maximale, continuent à être renvoyées aux États membres (cf. considérant 58 et article 42). Cet aspect est susceptible d'engendrer des incohérences significatives dans l'harmonisation. On se reportera, à titre d'exemple, aux cas suivants: i) obligations d'information (article 5) – la détermination du régime de sanctions en cas de non-respect de cette obligation est renvoyée aux États membres, mais par le biais d'une formule étrange, «dans le droit des contrats», ne précisant pas si la fixation des sanctions à caractère administratif ou pénal sera considérée ou non comme une violation de la directive; ii) les conséquences de la classification d'une clause contractuelle comme abusive, car la proposition se borne à mentionner que ces clauses ne lient pas le consommateur, laissant les États membres libres d'utiliser tout concept du droit interne des contrats répondant à l'objectif requis (cf. considérant 54 et article 37), le régime du droit de rétractation.

5.3. Le **droit de rétractation diffère** selon les législations nationales. La nature juridique de ce droit, qui semble exclure le concept de *pacta sunt servanda* du droit des obligations, diffère d'un État membre à l'autre: cela va de la rétractation unilatérale à la résolution et à la rescision, qui ont des effets juridiques différents. La Commission devrait examiner cette question et inclure dans la proposition un régime cohérent sur cet aspect contractuel.

5.4. Définitions et champ d'application

Le CESE estime que la Commission devra préciser dans le texte de la proposition si les définitions qu'elle contient prévoient ou non un développement complémentaire par les États membres.

5.4.1. **Consommateur** (article 2(1)). La définition proposée, qui s'inscrit à cet égard dans la ligne de la majorité des textes communautaires, omet de prendre position quant à une extension éventuelle du concept lorsque la personne physique agit à des fins mixtes ⁽¹²⁾, éventualité reconnue dans de nombreux États membres ⁽¹³⁾, ou dans le cas de certaines personnes morales. Cette définition stricte du consommateur, interprétée conformément à la jurisprudence de la Cour de justice européenne et à la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales, combinée à la règle prévue à l'article 4 – qui interdit les dispositions plus strictes visant à assurer un niveau différent de protection des consommateurs – empêche la protection des consommateurs vulnérables, une catégorie que les contrats couverts par la proposition peuvent affecter. Il faut signaler que la directive 2005/29/CE elle-même reconnaît (article 5, paragraphe 3) l'existence de consommateurs vulnérables, qu'il serait donc fondamental d'exempter ici aussi.

5.4.2. **Professionnel** (article 2 (2)). La proposition présentée ne clarifie pas la situation des organisations sans but lucratif ni celle des organismes publics agissant en dehors de l'exercice de leurs prérogatives d'autorité publique (*jure imperii*).

5.4.3. **Bien et produit** (article 2 (4) et (12)). L'adoption de deux définitions différentes pour le bien et le produit (la seconde coïncidant avec celle de la directive 2005/29/CE) est source de confusion et peu compréhensible. C'est en particulier le cas pour l'électricité, considérée comme un bien ou un service suivant qu'elle est génératrice de responsabilité extracontractuelle ou contractuelle, ce qui ne contribue naturellement pas à la cohérence du droit communautaire. L'exclusion de l'électricité de la directive apparaît contradictoire, alors que celle-ci s'applique à des accumulateurs d'électricité tels que les piles, comme c'est le cas dans de nombreux États membres.

5.4.4. **Contrat à distance** (article 2 (6)). Cette définition est plus large que celle contenue dans l'actuelle directive sur la vente à distance, d'où certains problèmes. La nouvelle définition exige qu'il soit fait exclusivement usage de la communication à distance «pour la conclusion [du contrat]». De ce fait, de nombreux contrats qui, auparavant, n'étaient pas considérés comme des contrats à distance entreront désormais dans cette catégorie. Deux exemples permettent d'illustrer cette situation: dans le premier cas, le consommateur X entre dans un magasin et parle d'un achat possible, retourne à son domicile puis téléphone au magasin pour confirmer l'achat. La raison pour laquelle il faudrait élargir la définition pour inclure un tel exemple n'est pas claire. Dans le second cas, le consommateur Y reçoit à son domicile la visite d'un vendeur, durant laquelle ce même consommateur Y fait une offre d'achat au vendeur. Il le fait verbalement ou en remplissant un bon de commande. Par la suite, le vendeur lui communique l'acceptation de son offre, soit par téléphone soit par courrier. Dans le deuxième exemple, le contrat se présente à la fois comme

un contrat à distance et comme un contrat hors établissement. Qu'en est-il? Le délai de rétractation est-il de quatorze jours à compter de la conclusion du contrat (hors établissement) ou de quatorze jours à compter de la date d'exécution (contrat à distance)? Il ne saurait y avoir de chevauchements entre les définitions du «contrat à distance» et du «contrat hors établissement».

5.4.5. **Établissement commercial** (article 2 (9)). Il s'agit d'une autre définition dont la portée réelle semble difficile à discerner. L'interprétation de cette définition à la lumière du considérant 15 soulève un doute: les ventes réalisées à bord d'un avion ou d'un navire doivent-elles être considérées comme des ventes conclues à l'intérieur ou en dehors d'un établissement commercial?

5.4.6. **Garantie commerciale**. La proposition reprend au livre vert relatif aux garanties et services après-vente la terminologie de «garantie commerciale» (cf. article 2 (18)), sans qu'il y ait cette fois de dichotomie avec la garantie légale, uniquement couverte par la directive 99/44/CE (cf. article premier, paragraphe 2, lettre e). La substitution effectuée est susceptible de provoquer une confusion chez les consommateurs quant à la portée réelle de l'un ou de l'autre type de garantie. Il conviendrait de préciser qu'en tout état de cause la garantie commerciale se base sur la volonté du professionnel alors que la «garantie légale» a un caractère impératif.

5.4.7. **Intermédiaire**. Tant la définition d'intermédiaire (article 2 (19)) que les obligations d'information spécifiques qui lui sont applicables (article 7) sont peu compréhensibles. En effet, soit on se trouve face à une activité professionnelle, qui est donc soumise à la directive, soit ce n'est pas le cas, et il n'y a aucune nécessité de réglementation. Le CESE suggère donc de clarifier ce point.

5.4.8. **Information du consommateur** (article 5). Le texte concernant les obligations générales d'information préalables à la conclusion du contrat laisse visiblement la porte ouverte à la non-fourniture d'informations (1. Avant la conclusion de tout contrat de vente ou de service, le professionnel est tenu de fournir au consommateur les informations suivantes, «pour autant qu'elles ne ressortent pas du contexte»). Le CESE n'est pas d'accord avec la formulation, car il considère qu'elle suscite de nombreux doutes et génère une grande insécurité.

5.4.9. Sur le plan du droit international privé, il n'apparaît pas non plus clairement si la loi applicable est le règlement «Rome I» (comme le suggère l'article 5, paragraphe 3) ou, en cas de violation de l'obligation d'information, l'article 12 du règlement «Rome II» (considérant 30 du règlement «Rome II»).

5.4.10. L'article 6 alinéa 2 de la proposition, qui prévoit de déterminer les conséquences du devoir d'information en fonction de la législation nationale applicable, n'est pas raisonnable et engendrera des solutions divergentes. Il convient donc de l'harmoniser.

(12) «Consommateur signifie toute personne physique agissant principalement à des fins étrangères à son activité professionnelle», in Projet de cadre commun de référence (PCCR), édition abrégée, décembre 2008.

(13) L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Grèce, la Finlande, la Suède, l'Espagne et le Portugal par exemple ont élargi la notion de consommateur.

5.4.11. **Ventes aux enchères.** Il conviendrait de préciser que les ventes aux enchères obligatoires organisées par les pouvoirs publics seront en tout état de cause exclues du champ d'application de la proposition, qui inclut bien les concepts de «vente aux enchères» et «vente aux enchères publiques», mais uniquement lorsqu'il s'agit de ventes organisées de façon volontaire par le professionnel.

5.5. *Contrats négociés en dehors des établissements commerciaux et contrats à distance*

5.5.1. La directive 85/577/CEE, une des premières initiatives législatives européennes en matière de protection du consommateur, révèle un niveau réduit de distorsions dans les transpositions nationales, distorsions qui sont principalement liées à l'usage des options d'exclusion de types déterminés de contrats (en dessous d'une valeur déterminée ou en fonction du type de bien) ou à l'extension de la protection des consommateurs, rendue possible par la clause d'harmonisation minimale (cf. article 8). C'est pourquoi l'harmonisation maximale généralement prévue ne semble pas problématique et s'avère équilibrée et positive. La directive 85/577/CEE s'applique seulement lorsque le consommateur n'a pas sollicité la visite du commerçant à son domicile ou à son lieu de travail. La proposition d'étendre le champ d'application de la directive pour inclure les visites sollicitées est acceptable, à condition d'étendre également les exceptions prévues à l'article 19 (2). Parmi les contrats non soumis au droit de rétractation (comme dans le cas des contrats à distance) devraient figurer:

- a) les services dont l'exécution a commencé, avec l'accord préalable exprès du consommateur, avant l'expiration du délai de rétractation, et
- b) la fourniture de biens confectionnés selon les spécifications du consommateur, nettement personnalisés ou susceptibles de se détériorer ou de se périmer rapidement.

5.5.1.1. À défaut d'inclure la première de ces exceptions à l'article 19 (2), les prestataires de services pourraient demander aux consommateurs désirant qu'un travail soit effectué rapidement (par exemple, travaux de réfection d'une cuisine ou coupe de cheveux à domicile) qu'ils attendent au moins quatorze jours. Si la deuxième exception n'est pas prévue, un commerçant fabriquant des biens sur mesure (par exemple, des éléments de cuisine ou un costume) pourrait refuser de commencer les travaux avant l'expiration d'un délai d'au moins quatorze jours: à défaut, le consommateur pourrait se rétracter du contrat et laisser le commerçant avec des biens invendables.

5.5.2. En matière de contrats à distance, bien qu'une analyse comparative ⁽¹⁴⁾ n'ait pas détecté de grandes divergences dans la transposition de la directive 1997/7/CE, on constate également que les États membres ont utilisé les options et la clause minimale

pour instaurer des régimes plus favorables aux consommateurs. Il serait utile de prévoir des possibilités de protection des consommateurs pour la vente à distance avec les pays tiers.

5.5.3. Malgré tout, il est possible de distinguer les barrières potentielles au marché intérieur liées aux différentes listes d'exemptions ou aux différentes obligations d'information imposées aux professionnels.

5.5.4. Le CESE admet l'existence d'une marge d'amélioration en ce qui concerne l'éventail des exceptions en matière d'application, comme l'inclusion de biens (ou services) à valeur réduite ⁽¹⁵⁾ ou de biens susceptibles d'être inclus pour des raisons de santé, d'hygiène ou de sécurité. Cela concerne particulièrement la sécurité alimentaire (cf. article 20, paragraphe 1, lettre d), où il faudrait inclure expressément un renvoi à l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 ⁽¹⁶⁾. S'agissant de l'exception prévue pour les biens (et services) à valeur réduite, une marge reste disponible pour une augmentation significative du montant de 60 euros (prévu par la directive 85/577/CEE).

5.5.5. En ce qui concerne le droit de rétractation dans le cadre de ces contrats, pour lequel la proposition prévoit à présent un délai unique uniformisé de quatorze jours, le CESE considère que la clarification apportée en matière de calcul des délais est positive. Il conviendrait toutefois, comme indiqué, d'harmoniser le concept et les effets de ce droit.

5.5.6. Le CESE s'interroge également sur la pertinence de l'instauration de la règle de responsabilité du consommateur prévue à l'article 17 paragraphe 2 («La responsabilité du consommateur n'est engagée qu'à l'égard de la dépréciation de biens résultant de manipulations autres que celles nécessaires pour s'assurer de la nature et du bon fonctionnement de ces biens»). Il pense que cette règle suscitera des doutes et que les consommateurs pourraient être confrontés à des problèmes de preuves.

5.5.7. Sans préjudice de l'amélioration nécessaire des règles proposées actuellement, le CESE ⁽¹⁷⁾ trouverait intéressant que l'harmonisation maximale proposée reste uniquement circonscrite aux deux directives ci-dessous, en réglementant les méthodes de ventes offrant de grandes perspectives transfrontalières.

⁽¹⁴⁾ Cf. Compendium CE de droit de la consommation – Analyse comparative éditée par M. Hans SCHULTE-NOLKE en collaboration avec MM. Christian TWINGG-FLESNER et Martin EBERS, de février 2008, préparée pour la Commission européenne dans le cadre du contrat de prestations de services n° 17.020100/04/389299: «Compendium annoté comprenant une analyse comparative de l'acquis communautaire relatif à la consommation».

⁽¹⁵⁾ Cf. article 3, paragraphe 1 de la directive 85/577/CE, option utilisée par 18 États membres.

⁽¹⁶⁾ Règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31, 1.2.2002, p. 1).

⁽¹⁷⁾ JO C 175 du 27.7.2007 et JO C 162 du 25.6.2008.

6. Clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs

6.1. Cette question, régie actuellement par la directive 1993/13/CEE, est concentrée dans le chapitre V et les annexes II et III, bien que le CESE considère – en accord avec les études de la Commission – que cette matière ne devrait pas être traitée dans la proposition à l'examen et devrait en être exclue. En effet, dans l'état d'avancement actuel du droit communautaire, une harmonisation complète en la matière provoquera sans nul doute des dysfonctionnements au sein de certains systèmes juridiques nationaux des différents États membres.

6.1.1. Dans l'hypothèse toutefois où la Commission ne retirerait pas l'intégralité des dispositions relatives aux clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, le CESE souhaiterait formuler les observations suivantes.

6.1.1.1. Il s'agit, comme on le sait, des dispositions essentielles du droit des contrats qui, avant l'adoption de la directive, était en partie réglementé par les États membres.

6.1.1.2. L'analyse comparative de sa transposition montre que la grande majorité des États membres ont fait usage de la clause d'harmonisation minimale (article 8) et disposent donc à l'heure actuelle de régimes plus favorables aux consommateurs que ceux instaurés par la directive. Au vu de l'état d'avancement actuel dans ce domaine, c'est précisément une matière à laquelle il est déconseillé d'appliquer une harmonisation complète ⁽¹⁸⁾.

6.1.1.3. Il est donc à espérer que la proposition présentée, ayant pour objet la révocation de la directive en vigueur, ne se contente pas de rejoindre les niveaux les plus élevés de transposition, mais qu'elle éclaircisse aussi les divers points ambigus qui ont divisé la doctrine et la jurisprudence.

6.1.1.4. Ce point concerne évidemment le rapport entre le principe de la bonne foi et le critère du déséquilibre des prestations, qui apparaît clairement dans l'article 3, paragraphe 1, de la directive actuelle et est conservé presque sans aucune modification à l'article 32, paragraphe 1, de la proposition, en ce qui concerne les conséquences de la violation de l'obligation de transparence régie à présent par l'article 31.

6.1.1.5. En ce qui concerne le champ d'application, il faut noter l'introduction d'une restriction au détriment des consommateurs. En effet, alors que la présente proposition couvre exclusivement les clauses figurant dans les contrats écrits («rédigées par avance», selon les termes de l'article 30, paragraphe 1), imposant aux États membres de s'abstenir «d'imposer de quelconques exigences formelles concernant le libellé des clauses contractuelles ou la façon dont ces dernières sont mises à la disposition du consommateur», la directive actuelle s'applique également aux contrats verbaux (cf. effet de l'article 5 de la directive 93/13/CEE), comme c'est également le cas dans une partie des États membres.

⁽¹⁸⁾ Cf. Compendium CE de droit de la consommation – Analyse comparative éditée par M. Hans SCHULTE-NOLKE en collaboration avec MM. Christian TWINGG-FLESNER et Martin EBERS, de février 2008, préparée pour la Commission européenne dans le cadre du contrat de prestations de services n° 17.020100/04/389299: «Compendium annoté comprenant une analyse comparative de l'acquis communautaire relatif à la consommation».

6.1.1.6. En vérité, le CESE considère que le maintien du régime actuel, ainsi que l'institutionnalisation d'un Comité et d'un système pour répertorier les clauses déclarées abusives par les autorités nationales, constituent un pas suffisant en matière d'information sur les clauses abusives et s'avèrent d'une grande utilité, non seulement pour les professionnels – au regard de la réduction des coûts de conformité qui en résulte – mais également pour ceux qui appliquent le droit et pour les consommateurs.

6.1.1.7. La question des clauses abusives dans les contrats est applicable horizontalement à tous les contrats conclus avec les consommateurs et, dans de nombreux cas, aux contrats conclus entre professionnels également. Le CESE considère que la proposition de la Commission aura à cet égard des effets considérables et très négatifs au niveau du droit des contrats en général et de la protection des consommateurs en particulier, dans tous les États membres.

7. Certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation

7.1. Le CESE estime non fondée l'inclusion de cette matière dans la directive et demande son retrait de la proposition, dans la mesure où cette intervention communautaire ne comporte aucune valeur ajoutée et n'assure pas un niveau élevé de protection des consommateurs.

7.2. La directive 1999/44/CE a permis aux États membres d'adopter ou de conserver des mesures de protection plus élevée des consommateurs, ce qui a débouché sur des divergences entre les réglementations nationales.

7.3. L'on observe à cet égard l'absence d'un quelconque type de tendance significative ⁽¹⁸⁾ en matière de transposition, parce que tous les États membres, sans exception, possédaient déjà une réglementation préalable applicable aux aspects des contrats d'achat et de vente de biens de consommation régis par la directive.

7.4. En ce qui concerne le transfert du risque (article 23), la proposition tente d'apporter une solution aux divergences liées au concept de livraison et dispose, en conséquence, que le professionnel répond vis-à-vis du consommateur à partir du moment où s'effectue ledit transfert du risque au consommateur (article 25) – ce qui pourrait constituer une amélioration bénéfique et un progrès en termes de clarification.

7.5. La fixation d'un délai général de livraison des biens est jugée incohérente, sauf pour certains types de ventes (vente hors établissements commerciaux ou vente à distance), car il est disproportionné que l'article 22 de la proposition dispose que le commerçant livre les biens dans les 30 jours qui suivent la date de conclusion du contrat.

7.6. Toutefois, en supprimant l'option dont disposaient les États membres pour établir un délai de présomption de conformité aux termes de la directive actuelle, et en fixant un délai unique de six mois, la proposition réduit les droits des consommateurs, dans la mesure où ce sera à eux qu'incombera l'obligation de prouver l'existence des défauts survenant ultérieurement.

7.7. De la même manière, en ce qui concerne le délai et la charge de la preuve en cas de non-conformité, adopter comme règle le caractère obligatoire de la plainte reviendra dans la pratique à réduire le délai de garantie au délai de cette plainte dans tous les États membres qui n'auront pas choisi ce mécanisme, tel qu'il ressort du contenu des paragraphes 4 et 5 et de l'article 28.

8. Carences en matière de procédure

8.1. Le texte de la proposition renferme une série d'instructions à caractère procédural, comme la charge de la preuve ou la légi-

timation active, qui devraient être définies plus précisément pour obtenir des modalités procédurales cohérentes. Il manque une réglementation relative à la possibilité d'adopter des mesures de précaution, prévoyant à la fois une action suspensive et des mesures de réparation ou la publication des arrêts.

8.2. En matière d'actions collectives, le CESE renvoie à ce qu'il a déclaré récemment à ce sujet ⁽¹⁹⁾.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ JO C 162 du 25.6.2008.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/83/CE en ce qui concerne la prévention de l'introduction dans la chaîne d'approvisionnement légale de médicaments falsifiés du point de vue de leur identité, de leur historique ou de leur source»

COM(2008) 668 final — 2008/0261 (COD)
(2009/C 317/10)

Rapporteur: **M. MORGAN**

Le 12 février 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/83/CE en ce qui concerne la prévention de l'introduction dans la chaîne d'approvisionnement légale de médicaments falsifiés du point de vue de leur identité, de leur historique ou de leur source»

COM(2008) 668 final - 2008/0261 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 juin 2009 (rapporteur: M. MORGAN).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour et 2 voix contre.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se félicite de l'initiative à l'examen. La santé publique est une préoccupation essentielle de tous les membres du Comité. Il est toutefois entièrement conscient du fait que, à elle seule, la directive à l'examen ne sera pas efficace. Elle ne constitue qu'une part des efforts pluridimensionnels impliquant le droit pénal, le contrôle du respect de la loi, la protection des droits de propriété intellectuelle, la surveillance douanière et la coopération internationale. Le Comité invite instamment les États membres à renforcer les mesures d'application.

1.2. Le Comité propose d'intensifier les efforts visant à harmoniser les dénominations et les marques utilisées pour les médicaments au sein de l'UE ainsi que le conditionnement et les codes d'identification des médicaments dans toute l'UE. Il existe plus de dix différents systèmes de codification dans l'UE et aucun d'eux n'accorde une attention particulière aux aspects de sécurité en termes de numéro de lot, de date de fabrication et de péremption. Il conviendrait de mettre en œuvre un standard européen harmonisé d'identification des médicaments de nature à assurer le traçage tout au long de la chaîne de distribution jusque chez le patient. L'harmonisation fera progresser le marché intérieur en ouvrant la voie à la libre circulation sécurisée des médicaments dans l'UE. Cela facilitera également l'authentification des médicaments directement auprès des fabricants en tout temps et en tout lieu, dans un premier temps, au moins, au niveau du marché intérieur de l'UE. À terme, il pourrait en résulter une initiative à l'échelle mondiale.

1.3. La technologie peut favoriser une avancée considérable en matière de codes, d'identification et d'authentification des médicaments. L'authentification et le traçage constituent ici les enjeux essentiels. Ces stratégies ne devraient être utilisées que dans la limite des objectifs auxquels elles sont destinées, en privilégiant les

vérifications directes - sans intermédiaires - auprès des registres de référence authentiques des fabricants, seuls en mesure de certifier l'authenticité de leur production. Il existe différents systèmes d'identification, par exemple par radiofréquence (RFID) ou par code-barres bidimensionnel (Data Matrix). En Belgique, est d'application un système d'immatriculation individuel des conditionnements, par code séquentiel et code à barres unidimensionnel, instauré par le système d'assurance maladie, afin de prévenir les facturations multiples à l'assurance maladie d'un même conditionnement dans le cadre du système du tiers payant. Toutefois ce système belge ne comporte ni numéro de lot, ni date de péremption. L'évolution de ce Code Barres Unique (CBU) belge vers un marquage Data Matrix permettrait de combler les lacunes existantes en ce qui concerne le traçage et l'authentification, tels qu'exigés déjà actuellement par le Code communautaire sur les médicaments. Bien que de telles possibilités techniques soient parfaitement et rapidement applicables à des coûts parfaitement marginaux, la Commission estime, paradoxalement, qu'il est prématuré de prendre une décision en matière de codes d'identification et qu'il convient d'effectuer davantage d'essais. Or la situation deviendra d'autant plus confuse et fragmentée que l'on retardera la mise en œuvre des codes d'identification. C'est pourquoi le Comité propose de mettre en place une task-force «codes d'identification» pour évaluer la mise en œuvre des processus normalisés existants, dans un premier temps, au moins au niveau du marché intérieur de l'UE. À terme, cela pourrait fournir une occasion de devenir leader au niveau mondial.

1.4. L'attention accordée à la chaîne d'approvisionnement légale n'est pas suffisante. Si le problème lié à l'internet n'est pas traité, la santé publique sera de plus en plus menacée. Il existe une dimension sociale importante étant donné que les médicaments illégaux à bas prix sur internet créent un système de soins de santé à deux vitesses. Le Comité exhorte la Commission à agir.

1.5. Le Comité soutient une lutte acharnée contre tout acteur permettant l'introduction de médicaments de contrefaçon dans la chaîne de médicaments légaux. Les sanctions devraient être draconiennes, allant d'amendes à la confiscation des entreprises concernées. Le Comité invite instamment la Commission à publier, à l'intention des États membres, des lignes directrices en matière de peines.

1.6. Il ne semble pas que l'on mesure toute l'étendue de la contrefaçon ni que l'on connaisse bien les sources des médicaments contrefaits. La proposition de directive devrait inclure des projets visant à remédier à ces carences dans les systèmes de surveillance et de supervision.

1.7. À l'instar de l'OMS, le Comité préférerait que la directive parle de produits de «contrefaçon» plutôt que de produits «falsifiés».

1.8. La complexité du texte, avec ses nombreuses modifications passées et présentes, rend sa compréhension difficile. Le Comité recommande de publier un dossier contenant le texte de base et les modifications pour que le texte relatif aux produits de contrefaçon puisse être lu et compris.

2. Introduction

2.1. En novembre 2001, par voie de la directive 2001/83/CE, l'UE a institué un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain. Il s'agit d'un recueil encyclopédique qui couvre tous les aspects de la question. Il a été modifié par un règlement et cinq autres directives. Ce recueil compte aujourd'hui 70 pages et 130 articles, ainsi que 44 pages d'annexes.

2.2. Le présent avis a pour objet une nouvelle directive modificatrice. Celle-ci a pour origine la préoccupation suscitée par l'introduction dans la chaîne d'approvisionnement légale de médicaments falsifiés pour ce qui est de leur identité, de leur historique ou de leur source. Cette directive est l'une des trois directives modificatrices présentées simultanément pour traiter les différentes facettes du code communautaire. Le Comité estime qu'il eût été plus judicieux, du moins en ce qui concerne la directive à l'examen, de produire un dossier reprenant la directive de base et les modifications proposées dans la directive actuelle; les parties intéressées auraient ainsi pu disposer d'un texte court, intégré, cohérent et pertinent. Le texte actuel est opaque et difficile à comprendre.

2.3. Les médicaments contrefaits sont étiquetés frauduleusement de manière délibérée pour en dissimuler la nature et/ou la source; leur qualité est imprévisible, dès lors qu'ils peuvent contenir une quantité erronée de principes actifs, un mauvais principe actif, ou aucun principe actif. Dans tous les cas, les médicaments contrefaits sont produits dans des laboratoires clandestins n'offrant pas de possibilité de contrôle.

2.4. Les médicaments contrefaits constituent une très grave menace pour la santé publique. Ils compromettent la législation pharmaceutique de l'UE et portent atteinte à l'industrie pharmaceutique communautaire. Le nombre de falsifications de médicaments innovants et vitaux est en progression. Qui plus est, ces produits sont distribués aux patients par le biais de la chaîne d'approvisionnement légale afin d'atteindre des débouchés plus importants.

2.5. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'importance des médicaments contrefaits est la suivante:

- moins de 1 % dans la plupart des pays industrialisés et des États membres de l'UE,
- plus de 20 % dans une grande partie de l'ancienne Union soviétique,
- plus de 30 % dans certaines zones d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine,
- plus de 50 % sur les sites internet illégaux.

En ce qui concerne l'internet, la Commission a déclaré que la résolution du problème des chaînes d'approvisionnement illégales nécessitait une définition du problème distincte, avec des causes sous-jacentes distinctes, des objectifs distincts et des options d'action distinctes. Ces points ne sont pas abordés dans la directive à l'examen.

2.6. Selon la Commission, les raisons pouvant expliquer que des médicaments falsifiés ne soient pas détectés dans la chaîne d'approvisionnement légale sont nombreuses mais peuvent être réduites à quatre aspects principaux:

- il n'est pas toujours facile de distinguer les médicaments falsifiés des originaux à cause des problèmes de traçage et d'identification;
- la chaîne de distribution, devenue très complexe, est aussi solide que son maillon le plus faible;
- il existe un flou juridique quant au régime applicable aux produits introduits dans l'UE mais prétendument non destinés à être mis sur le marché; et
- les principes pharmaceutiques actifs («PPA») introduits dans le processus de fabrication peuvent eux-mêmes constituer une falsification du PPA original.

3. Contenu essentiel de la proposition de directive

3.1. La directive de base 2001/83/CE ainsi que la présente proposition de modification visent à garantir le fonctionnement du marché intérieur des médicaments tout en assurant un niveau élevé de protection de la santé publique. Les principaux éléments de la modification sont détaillés dans les paragraphes suivants. Les références se rapportent à l'article premier de la directive de modification.

Traçage et identification

3.2. Audits des fabricants de PPA. (4)

3.3. Création d'une base juridique permettant à la Commission d'exiger l'apposition de dispositifs de sécurité spécifiques (par exemple, code d'identification, scellés inamovibles) sur l'emballage des médicaments soumis à prescription afin de rendre l'identification, l'authentification et le traçage des médicaments possibles. (6), (8), (9)

3.4. Interdiction de principe, pour les acteurs situés entre le fabricant d'origine et le dernier point de la chaîne de distribution (généralement le pharmacien) ou l'utilisateur final (médecin/patient), de manipuler (c'est-à-dire enlever, modifier ou recouvrir) les dispositifs de sécurité apposés sur l'emballage. Tout acteur de la chaîne d'approvisionnement qui emballe des médicaments doit être titulaire d'une autorisation de fabrication et responsable des préjudices causés par des produits falsifiés. (9), (10)

Chaîne de distribution

3.5. Certaines obligations sont instaurées pour des acteurs de la chaîne de distribution autres que les distributeurs en gros. Ces acteurs, tels ceux qui mettent le médicament aux enchères ou le vendent par courtage, peuvent généralement participer aux transactions sans entrer réellement en contact avec le médicament. (1), (14)

3.6. Règles complétant les bonnes pratiques existantes pour les distributeurs.

3.7. Une autorisation continuera d'être nécessaire pour les distributeurs en gros. (12), (13), (14)

3.8. Audits obligatoires des distributeurs en gros en vue de garantir la fiabilité des partenaires commerciaux. (15)

Flou juridique

3.9. Élimination du flou juridique relatif à l'importation de médicaments destinés à la réexportation. (2), (7)

Falsification du PPA original

3.10. Certification par les fabricants que leurs fournisseurs de PPA satisfont aux exigences. (3), (5), (7)

3.11. Renforcement des contrôles sur les importations de PPA en provenance des pays tiers dès lors qu'il ne peut pas être établi que le cadre réglementaire du pays tiers concerné garantit une protection suffisante de la santé publique pour ce qui est des médicaments exportés vers l'UE. (4), (16)

Dispositions générales

3.12. Règles plus strictes en matière d'inspection, y compris transparence accrue des résultats des inspections grâce à leur publication dans la base de données EudraGMP. (12), (15)

3.13. La supervision sera assurée par les autorités nationales compétentes, qui appliqueront également toutes sanctions nécessaires. De nouvelles lignes directrices seront publiées par la Commission. (16), (17)

4. Perspective du CESE

4.1. Le Comité se félicite de l'initiative à l'examen. La santé publique est une préoccupation majeure du Comité.

4.2. Le Comité note que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) préfère le vocable «produit contrefait» à celui de «produit falsifié». Nous recommandons que la Commission suive l'OMS sur cette voie. La référence à la «contrefaçon» laisse mieux apparaître la nature criminelle de cette activité. Selon l'OMS, «la contrefaçon des médicaments, incluant toutes les activités qui vont de la fabrication à la délivrance aux malades, est un crime abject et grave qui met en danger des vies humaines et affaiblit les systèmes de santé» (1).

4.3. Dans la chaîne d'approvisionnement légale, empêcher l'entrée de médicaments falsifiés passe par une collaboration entre des partenaires commerciaux fiables et de confiance. En vue d'une collaboration accrue, tous les participants à la chaîne d'approvisionnement devraient faire l'objet d'une certification obligatoire dont les détails seraient disponibles dans une base de données accessible au public.

Traçage et identification

4.4. Le Comité estime que la Commission minimise le problème de traçage et d'identification. «Il est impossible de distinguer facilement des médicaments contrefaits des originaux en l'absence de code d'identification, ce qui engendre des problèmes de traçage.»

4.5. Le Comité propose d'intensifier les efforts visant à harmoniser les dénominations et les marques utilisées pour les médicaments au sein de l'UE ainsi que le conditionnement et les codes d'identification des médicaments dans toute l'UE. Il existe plus de dix différents systèmes de codification dans l'UE et aucun d'eux n'accorde une attention particulière aux aspects de sécurité en termes de numéro de lot, de date de fabrication et de péremption. Il conviendrait de mettre en œuvre un standard européen harmonisé d'identification des médicaments de nature à assurer le traçage tout au long de la chaîne de distribution jusque chez le patient. L'harmonisation fera progresser le marché intérieur en ouvrant la voie à la libre circulation sécurisée des médicaments dans l'UE. Cela facilitera également l'authentification des médicaments directement auprès des fabricants en tout temps, en tout lieu, et dans un premier temps, au moins, au niveau du marché intérieur de l'UE. À terme, il pourrait en résulter une initiative à l'échelle mondiale.

(1) Voir le rapport IMPACT (International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce) de l'OMS, actualisé en mai 2008.

4.6. Le Comité estime qu'un emballage authentique facilement identifiable permettrait de réduire les fraudes. Il invite la Commission à prendre l'initiative de créer une base de données visuelles en matière de conditionnement des médicaments.

4.7. Le texte du paragraphe 3.4 semble ne pas tenir compte des distributeurs parallèles. Il serait plus explicite d'interdire à tout acteur non titulaire d'une autorisation de fabrication de manipuler les dispositifs de sécurité apposés sur l'emballage. Les distributeurs parallèles sont appelés à reconditionner les produits. Ils ne doivent pas pouvoir remplacer les dispositifs de sécurité d'une façon susceptible de rompre la chaîne de traçage.

4.8. La technologie peut favoriser une avancée considérable en matière de code, d'identification et d'authentification des médicaments. L'authentification et le traçage constituent ici les enjeux essentiels. Ces stratégies ne devraient être utilisées que dans la limite des objectifs auxquels elles sont destinées, en privilégiant les vérifications directes - sans intermédiaires - auprès des registres de référence authentiques des fabricants, seuls en mesure de certifier l'authenticité de leur production. Il existe différents systèmes d'identification, par exemple, par radiofréquence (RFID) ou par code-barres bidimensionnel (Data Matrix). En Belgique, il existe à cet égard un système d'immatriculation individuel des conditionnements, par code séquentiel et code à barres unidimensionnel, instauré par le système d'assurance maladie, afin de prévenir les facturations multiples à l'assurance maladie d'un même conditionnement dans le cadre du système du tiers payant. Toutefois ce système belge ne comporte ni numéro de lot, ni date de péremption. L'évolution de ce Code Barres Unique (CBU) belge vers un marquage Data Matrix permettrait de combler les lacunes existantes en ce qui concerne le traçage et l'authentification, tels qu'exigés déjà actuellement par le Code communautaire sur les médicaments. Bien que de telles possibilités techniques soient parfaitement et rapidement applicables à des coûts parfaitement marginaux, la Commission estime, paradoxalement, qu'il est prématuré de prendre une décision en matière de codes d'identification et qu'il convient d'effectuer davantage d'essais. Or la situation deviendra d'autant plus confuse et fragmentée que l'on retardera la mise en œuvre des codes d'identification. C'est pourquoi le Comité propose de mettre en place une task-force «codes d'identification» pour voir si l'on peut mettre en œuvre les processus normalisés existants, dans un premier temps, au moins, au niveau du marché intérieur de l'UE. À terme, cela pourrait fournir une occasion de devenir leader au niveau mondial.

Chaîne de distribution

4.9. Une fois des médicaments emballés, le fait de les reconditionner sans les mesures de précaution adéquates doit être considéré comme une infraction pénale. Les emballages de contrefaçon sont le canal par lequel les médicaments contrefaits entrent dans la chaîne de distribution légale. Le conditionnement des médicaments proposés par les pharmacies légitimes sur internet devrait faire l'objet d'une inspection.

4.10. Le Comité note que la directive propose de lourdes sanctions dans le cas où l'introduction de médicaments falsifiés dans la chaîne de distribution n'a pu être empêchée. Il préconise des

sanctions très sévères telles que la fermeture des entreprises coupables.

Flou juridique

4.11. Le Comité se félicite de ce que le flou juridique concernant l'importation à des fins d'exportation ait été abordé dans la proposition de directive.

Falsification du PPA original

4.12. Comme il a été évoqué dans la partie traitant de la chaîne de distribution, les entreprises impliquées dans la falsification devraient être fermées.

Chaîne d'approvisionnement illégale

4.13. L'introduction de produits de contrefaçon par le biais de la chaîne d'approvisionnement illégale n'est pas abordée dans la directive à l'examen; elle représente pourtant une menace très sérieuse pour la santé publique, en particulier s'agissant de l'internet (voir les statistiques de l'OMS présentées au paragraphe 2.5). Il a récemment été établi qu'au Royaume-Uni, un médecin sur quatre a traité des patients souffrant d'effets secondaires causés par des médicaments achetés en ligne. Huit autres pour cent pensent l'avoir fait également mais n'en sont pas certains. Dans la récente communication de la Commission (2), il est fait référence au «Rapport sur les activités douanières de la Communauté en matière de contrefaçon et de piraterie» pour 2007. Les quantités de médicaments saisis par les autorités douanières ont augmenté de 628 % entre 2005 et 2007. Il s'agit non seulement de produits «de confort» mais également de traitements contre des maladies potentiellement mortelles.

4.14. L'accent doit être placé sur internet. Les pharmacies présentes sur internet ne sont légitimes que si elles sont enregistrées et agréées dans chaque État membre, l'enregistrement devant être aisément accessible dans une base de données publique tout comme cela est déjà le cas pour les pharmacies traditionnelles. Chaque pays crée ses propres règles en ce qui concerne l'internet alors que dans ce domaine, la coopération européenne et internationale est de toute évidence nécessaire. En outre, le commerce de détail n'est pas actuellement réglementé par l'UE; le champ d'intervention communautaire est donc limité et devrait être étendu dans ce domaine comme cela est déjà le cas pour les grossistes et les grossistes répartiteurs.

4.15. Il est facile de comprendre pourquoi les patients ont recours à internet plutôt qu'à leur médecin. Un médicament donné peut ne pas être disponible dans son pays; le prix d'un médicament, en particulier d'un médicament contrefait, peut être plus bas; et enfin, il peut être moins gênant d'acheter des médicaments directement sur internet que d'avoir un entretien potentiellement difficile avec un médecin. De plus, l'on ne peut poursuivre un patient pour l'achat de médicaments sur internet.

(2) COM(2008) 666 final.

4.16. Une campagne de communication est nécessaire dans chaque État membre afin d'orienter le public vers des pharmacies légitimes sur internet et de le détourner des entreprises criminelles. Cette campagne devrait mettre en lumière le potentiel de menace pour la vie que présentent les produits achetés sur internet à des sources non enregistrées. Des informations devraient être fournies au public dans chaque pharmacie, chaque cabinet médical, chaque hôpital et sur chaque site internet autorisé.

4.17. De lourdes sanctions financières et pénales devraient être appliquées à quiconque participe à la vente de médicaments contrefaits. À l'instar de la manière dont le sexe est contrôlé sur internet, une collaboration pourrait être envisagée entre les pouvoirs publics (comme décrit au paragraphe 4.3) et différents

acteurs tels que les fournisseurs d'accès à l'internet, les moteurs de recherche, les services de fret et les sociétés émettrices de cartes de crédit afin de mieux identifier les participants illégaux au commerce de médicaments contrefaits. Comme l'a souligné la Commission, ses directives ne constituent qu'une part de l'effort pluridimensionnel qu'est la mise en œuvre de ces dispositions.

Dispositions générales

4.18. Il ne semble pas que l'on mesure toute l'étendue de la contrefaçon ni que l'on connaisse bien les sources des médicaments contrefaits. La proposition de directive devrait inclure des projets visant à remédier à ces carences dans les systèmes de surveillance et de supervision.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 78/660/CEE du Conseil concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés en ce qui concerne les micro-entités»

COM(2009) 83 final — 2009/0035 (COD)

(2009/C 317/11)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Le 20 mars 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 44, paragraphe 1, 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 78/660/CEE du Conseil concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés en ce qui concerne les micro-entités»

COM(2009) 83 final/2 – 2009/0035 (COD).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 juin 2009 (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 10 voix contre et 17 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) souligne la nécessité de répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, afin de leur permettre de faire face aux nombreux défis structurels inhérents à une société complexe, grâce à la pleine mise en œuvre de la Charte européenne des petites entreprises ⁽¹⁾, selon un processus s'intégrant dans la stratégie de Lisbonne.

1.2. Le CESE prend note de l'initiative de la Commission visant à exempter les micro-entités des obligations administratives et comptables, souvent onéreuses et excessives par rapport à la structure de ces entreprises et attire l'attention sur les positions adoptées précédemment dans les avis CESE 1187/2008 ⁽²⁾ et CESE 1506/2008 ⁽³⁾.

1.3. Le Comité considère important que cette initiative respecte les principes suivants:

- **force obligatoire**, chaque État doit introduire des critères d'exemption pour les micro-entités;
- **flexibilité**, il convient de laisser aux États membres la possibilité d'adapter les critères de dérogation aux exigences de leur situation spécifique, dans le respect de limites communes;
- **simplicité**, les modifications apportées doivent être faciles à mettre en œuvre;
- **transparence**, il y a lieu d'assurer, en tout état de cause, une transparence appropriée dans le marché intérieur.

1.4. Tout en étant conscient que la Communauté ne dispose pas d'une compétence exclusive en la matière, le CESE estime souhaitable, pour l'intégrité du marché unique et l'absence de discrimination entre les acteurs opérant au sein de celui-ci, que les simplifications qui seront introduites par les futures mesures de révision des quatrième et septième directives sur le droit des sociétés s'appliquent automatiquement à toutes les micro-entreprises présentes au sein de l'Union, en fonction de critères clairement définis par chaque État membre.

1.5. Le Comité préconise à cet égard l'application du principe directeur «Priorité aux PME» (*Think Small First*), par l'entremise d'un accord interinstitutionnel reposant sur les mêmes bases juridiques que l'accord sur le principe «Mieux légiférer» ⁽⁴⁾, moyennant un certain nombre d'engagements clairs et transparents, aux échelons communautaire et national, en faveur de l'élimination et de la réduction des charges bureaucratiques, afin d'en garantir l'application systématique dans les processus législatifs et exécutifs, notamment en ce qui concerne les micro- et petites entreprises.

1.6. Le Comité estimerait en outre opportun que la Commission soumette au Parlement, au Conseil et au CESE, trois ans après l'entrée en vigueur de la proposition à l'examen, un rapport évaluant les effets et le fonctionnement, dans tous les États membres de l'Union, de la dérogation accordée aux micro-entités, ainsi que les économies effectivement réalisées par les micro-entités européennes.

⁽¹⁾ Cf. Conseil européen de Lisbonne, 2000.

⁽²⁾ JO C 27 du 3.2.2009, p. 7.

⁽³⁾ JO C 77 du 31.3.2009, p. 37.

⁽⁴⁾ Cf. avis 38/2009 paru au JO C 182 du 4.8.2009, p. 30, préconisation 1, rapporteur: Malosse, et corapporteur: Cappellini.

2. Introduction

2.1. Depuis la célébration de l'«Année européenne des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat»⁽⁵⁾, à laquelle ont fait suite la création de la DG XXIII⁽⁶⁾ et la tenue de plusieurs conférences européennes⁽⁷⁾, la Commission européenne a déployé d'importants efforts pour satisfaire les besoins des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat et pour leur permettre de faire face aux multiples défis économiques et structurels auxquels ils sont confrontés. Ces faits ont du reste été exposés dans de nombreux avis du Comité⁽⁸⁾.

2.2. Les petites et moyennes entreprises sont souvent soumises aux mêmes règles que les grandes entreprises. Les exigences spécifiques qui sont les leurs en matière comptable ont rarement été analysées et les dispositions qui leur sont applicables en matière d'information financière impliquent de lourdes charges financières et empêchent une utilisation efficace des capitaux, qui seraient mieux employés s'ils étaient destinés à la production et à l'emploi.

2.3. Si d'une part il est essentiel, en matière de comptabilité et de contrôle des comptes, d'améliorer la qualité des comptes des sociétés de capitaux et d'accroître la transparence dans ce domaine, d'autre part les obligations supplémentaires imposées aux entreprises s'avèrent souvent particulièrement lourdes pour les micro- et les petites entreprises.

2.4. Au vu de cette situation, la Commission a récemment adopté une proposition afin d'exempter les entreprises de taille moyenne de certaines obligations de publicité et de l'obligation d'établir des comptes consolidés⁽⁹⁾, sur laquelle le Comité a eu l'occasion de se prononcer positivement⁽¹⁰⁾.

2.5. Les coûts administratifs élevés découlant de la législation communautaire restreignent la compétitivité des entreprises européennes. Qui plus est, la législation relative au droit, à la comptabilité et à la vérification des comptes des sociétés n'a pas évolué à l'unisson du contexte dans lequel opèrent les sociétés. En effet, les directives garantissant la qualité de l'information financière et du contrôle des comptes au sein de l'UE entraînent des charges administratives élevées pour les entreprises, en particulier celles de petite taille.

2.6. Selon des estimations qui ne semblent pas structurées sur le plan scientifique et méthodologique établies par la Commission, les micro-entités susceptibles d'être intéressées par la mesure d'exemption seraient au nombre de 5,4 millions environ et la charge administrative globale requise pour s'acquitter des obligations administratives et comptables prévues par la directive s'élèverait à près de 6,3 milliards d'euros par an.

2.7. Le Comité souligne l'engagement pris par la Commission de réduire de 25 % les charges administratives pesant sur les entreprises⁽¹¹⁾, auquel il a souscrit sans réserve⁽¹²⁾.

2.8. Selon le Comité, «il convient de prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que les États membres transposent les directives en temps voulu et à travers des réglementations de grande qualité, et de convaincre les gouvernements et les législateurs nationaux et régionaux de réaliser leurs propres projets de simplification, en s'intéressant plus particulièrement aux réglementations qui, par la mise en œuvre de la législation européenne, ont été alourdies d'exigences supplémentaires»⁽¹³⁾.

3. Le contexte

3.1. Dans le cadre de la quatrième phase de l'initiative de simplification de la législation sur le marché intérieur (*Simplification of the Legislation on the Internal Market – SLIM*), les première et deuxième directives sur le droit des sociétés ont été modernisées.

3.2. Le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 a souligné que l'allègement des charges administratives contribue sensiblement à stimuler l'économie européenne, compte tenu en particulier de son incidence sur les PME, en insistant sur la nécessité d'une action commune résolue afin de réduire de manière significative les charges administratives au sein de l'UE.

3.3. Le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 a invité la Commission à présenter de nouvelles propositions législatives à adopter selon une procédure accélérée en vue de réduire les charges administratives⁽¹⁴⁾, le droit européen des sociétés ainsi que la comptabilité et le contrôle des comptes étant désignés comme des secteurs prioritaires d'intervention.

3.4. Le «*Small Business Act*» pour l'Europe⁽¹⁵⁾, présenté en juin 2008 par la Commission et sur lequel le Comité a émis un avis⁽¹⁶⁾, a lui aussi souligné la nécessité d'une simplification des charges administratives pesant sur les petites entreprises.

(5) Année 1983.

(6) À l'initiative de M^{me} Cresson a tout d'abord été créée une task-force, qui est ensuite devenue une nouvelle DG: la DG XXIII.

(7) Avignon, 1990; Berlin, 1994; Milan, 1997.

(8) Cf. notamment: JO C 161 du 14.6.1993, p. 6; JO C 388 du 31.12.1994, p. 14 et JO C 295 du 7.10.1996, p. 6; JO C 56 du 24.02.1997, p. 7; JO C 89 du 19.3.1997, p. 27, JO C 235 du 27.7.1998, p. 13; JO C 221 du 7.8.2001, p. 1, JO C 374 du 3.12.1998, p. 4; JO C 116 du 20.4.2001, p. 20.

(9) COM(2008) 195 du 18.09.2008.

(10) JO C 77 du 31.3.2009, p. 37, rapporteur Cappellini.

(11) COM(2006) 689, 690 et 691 fin du 14.11.2006.

(12) JO C 256 du 27.10.2007, p. 8.

(13) JO C 256 du 27.10.2007, p. 8, par. 4.3.6, voir également JO C 204 du 9.8.2008, p. 9, par. 6.2.

(14) Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 13 et 14 mars 2008, point 9.

(15) COM(2008) 394 final du 25.06.2008.

(16) JO C 182 du 4.8.2009, p. 30, rapporteur: MALOSSE, corapporteur: Cappellini.

3.5. Du reste, le plan européen pour la relance économique présenté à la fin du mois de novembre 2008 compte lui aussi parmi ses priorités la réduction des charges administratives pesant sur les petites et moyennes entreprises (PME) et les micro-entités, notamment en dispensant «les micro-entreprises de l'obligation d'établir des comptes annuels» (17).

3.6. Le Parlement européen pour sa part, dans sa résolution du 8 décembre 2008 (18), s'est prononcé pour la suppression des obligations en matière d'information financière pesant sur les micro-entités, de manière à améliorer leur compétitivité et à libérer leur potentiel de croissance, en invitant la Commission à présenter une proposition législative afin de permettre aux États membres d'exclure ces entreprises du champ d'application de la quatrième directive 78/660/CEE.

3.7. Au cours des vingt à trente dernières années, la directive 78/660/CEE a fait l'objet de plusieurs modifications (19).

4. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

4.1. La Commission propose d'introduire la notion de **micro-entité**, déjà prévue par certains États membres, et d'exclure ces micro-entités du champ d'application de la quatrième directive 78/660/CEE sur les comptes annuels. Pour pouvoir bénéficier de l'exemption, les micro-entités doivent remplir deux des trois critères suivants:

- maximum de 10 salariés,
- total du bilan inférieur à 500 000 euros et
- chiffre d'affaires inférieur à 1 000 000 d'euros.

4.2. Pour ces entreprises de très petite taille, le coût de l'établissement des comptes annuels est particulièrement lourd. Par ailleurs, s'agissant d'entreprises opérant principalement au niveau local et régional, leur état financier ne suscite pas un grand intérêt.

4.3. L'insertion dans les directives comptables d'une exemption donnerait aux États membres la possibilité de déterminer les règles à respecter par les micro-entités.

4.4. C'est pourquoi la Commission a décidé de modifier l'actuelle réglementation communautaire. Différentes mesures ont été proposées concernant les **micro-entités**:

- dispenser ces entreprises de l'obligation de publier leurs comptes,

(17) Communication de la Commission au Conseil européen, Un plan européen pour la relance économique (COM(2008) 800 final du 26.11.2008), point 4.

(18) Résolution du Parlement européen du 18 décembre 2008 sur les exigences comptables en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, notamment les micro-entités.

(19) Il s'agit de plus d'une dizaine de modifications: directive 83/349/CEE, directive 84/569/CEE, directive 89/666/CEE, directive 90/604/CEE, directive 90/605/CEE, directive 94/8/CE, directive 1999/60/CE, directive 2001/65/CE, directive 2003/38/CE, directive 2003/51/CE, directive 2006/43/CE, directive 2006/46/CE.

- donner également aux micro-entités la possibilité d'établir, sur une base volontaire, leurs comptes annuels, de les faire contrôler et de les transmettre au registre national,
- accorder aux États membres le droit de dispenser les micro-entités de l'application de la quatrième directive sur le droit des sociétés.

5. Observations générales

5.1. Le CESE soutient l'objectif poursuivi par la Commission en présentant cette initiative, qui est d'exempter les micro-entités des obligations administratives et comptables, onéreuses et tout à fait disproportionnées par rapport aux besoins des micro-entités et des principaux utilisateurs des informations financières.

5.2. Le CESE considère comme prioritaire, notamment dans la crise économique actuelle qui a des répercussions plus marquées sur les petites entreprises dans toute l'Europe, que les mesures de dérogation octroyées aux micro-entités soient mises en œuvre dans les meilleurs délais (modèle «fast track») (20) et sans aucune exception dans tout l'Espace économique européen, qu'elles soient caractérisées par une flexibilité adaptée à chaque situation nationale et appliquées aux personnes physiques et morales européennes en toute transparence.

5.3. La proposition de la Commission constituerait par ailleurs une incitation forte à lutter contre l'économie souterraine (*moonlight economy*), comme cela été réaffirmé à plusieurs reprises par le Comité, qui a souligné «l'impact véritablement néfaste du travail non déclaré sur les finances publiques tant au niveau des pertes fiscales que sociales» (21) et le fait que «il faut se garder toutefois de placer la barre trop haut, sous peine de voir le travail au noir se répandre comme une traînée de poudre» (22).

5.4. Le CESE évalue positivement la proposition de simplification de la Commission, qui vise à garantir que le cadre réglementaire contribue à stimuler l'esprit d'entreprise et d'innovation des micro- et des petites entreprises, afin qu'elles soient plus compétitives et tirent le meilleur parti possible des potentialités du marché intérieur.

(20) Procédures accélérées (*Fast track*): afin d'obtenir les premiers résultats rapidement, trois propositions de procédures accélérées ont été présentées par la Commission. La première, qui visait à aligner certaines règles concernant les rapports des experts en cas de fusions nationales et de scissions sur celles contenues dans la directive sur les fusions transfrontalières (Directive 2005/56/CE), a été approuvée par le Conseil et le Parlement européen en novembre 2007 (Directive 2007/63/CE). Par ailleurs, en avril 2008, la Commission a présenté deux propositions modifiant les première et onzième directives sur le droit des sociétés et les directives comptables.

(21) Cf. JO C 101 du 12.4.1999, p. 30, rapporteur: M. Giron.

(22) Cf. JO C 255 du 14.10.2005, p. 61.

5.5. Le CESE, tout en étant conscient du fait que la Communauté ne dispose pas d'une compétence exclusive en la matière et – s'agissant du principe de subsidiarité – de la nécessaire application de l'article 5 du traité, estime souhaitable, pour l'intégrité du marché unique et l'absence de discrimination entre les acteurs opérant au sein de celui-ci, que les simplifications qui seront introduites au bénéfice des micro-entreprises par les futures mesures de révision globale des quatrième et septième directives sur le droit des sociétés ne soient pas laissées à la discrétion des États membres, mais s'appliquent automatiquement à toutes les micro-entreprises de l'Union.

5.6. Le Comité demande à la Commission, au Parlement européen et au Conseil que soit appliqué, lors de la prochaine révision

générale annoncée des quatrième et septième directives sur le droit des sociétés, le principe directeur «Priorité aux PME» (*Think Small First*), par l'entremise d'un accord interinstitutionnel reposant sur les mêmes bases juridiques que l'accord sur le principe «*Mieux légiférer*»⁽²³⁾, moyennant un certain nombre d'engagements clairs en faveur de la réduction et de l'élimination des charges bureaucratiques.

5.7. Le Comité demande en outre que la Commission soumette au Parlement, au Conseil et au CESE, trois ans après l'entrée en vigueur de la proposition à l'examen, un rapport évaluant les effets et le fonctionnement, dans tous les États membres de l'Union, de la dérogation accordée aux micro-entités, ainsi que les économies réalisées par les micro-entités européennes.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

(23) Cf. JO C 182 du 4.8.2009, p. 30, préconisation 1, rapporteur Malosse et corapporteur Cappellini. Notamment par. 3.2: «Concernant le principe "Think Small First/Penser d'abord aux PME" le CESE réaffirme sa position précédente (JO C 27 du 3.2.2009, p. 27) et demande qu'il soit érigé en règle contraignante sous une forme (code de conduite, accord interinstitutionnel, décision du Conseil) qui reste à définir mais qui engagerait le Parlement européen, la Commission et le Conseil. La "piste" d'un accord interinstitutionnel fondé sur les mêmes bases juridiques que l'Accord sur le "Mieux légiférer" de 2003...».

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

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

«2.6. Selon des estimations établies par la Commission, les micro-entités susceptibles d'être intéressées par la mesure d'exemption seraient au nombre de 5,4 millions environ et la charge administrative globale requise pour s'acquitter des obligations administratives et comptables prévues par la directive s'élèverait à près de 6,3 milliards d'euros par an».

Résultat du vote de l'amendement: 89 voix pour, 40 voix contre et 30 abstentions.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil de certains actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité, en ce qui concerne la procédure de réglementation avec contrôle — Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle — Cinquième partie»

COM(2009) 142 final — 2009/0048 (COD)
(2009/C 317/12)

Rapporteur général: **M. RETUREAU**

Le 14 mai 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 152 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 portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil de certains actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité, en ce qui concerne la procédure de réglementation avec contrôle - Adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle - Cinquième partie»

COM(2009) 142 final – 2009/0048 (COD).

Le 12 mai 2009, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Conformément à l'article 20 du règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009) de nommer M. RETUREAU rapporteur général, et a adopté le présent avis par 122 voix pour et 2 voix contre.

1. Conclusions

1.1. Le CESE accepte les propositions de la Commission relatives à la procédure de réglementation avec contrôle tout en s'interrogeant sur la nécessité de considérer une procédure spécifique lorsque les modifications, sans changer l'objet et les finalités de l'instrument, vont quelque peu au delà du critère de la modification non fondamentale, et ont des impacts sociaux, économiques ou sur la santé d'une certaine importance.

1.2. Il considère cependant, que le contrôle est difficile à mettre en place pour des raisons d'organisation du travail parlementaire.

1.3. La valeur ajoutée de la nouvelle procédure n'apparaît pas encore clairement aux citoyens, puisque les organisations de la société civile concernées par la réglementation «supplétive» réalisée par la comitologie peuvent rencontrer des difficultés à suivre les modifications réglementaires successives de l'instrument original.

2. Rappel des procédures d'adaptation à la réglementation avec contrôle en 2007 et 2008

2.1. La procédure de réglementation avec contrôle du Parlement s'est accélérée ces deux dernières années par une adaptation «omnibus» des instruments juridiques adoptés dans le passé avec la procédure de comitologie «normale». La comitologie «normale» reste valide lorsque les conditions de la procédure avec contrôle ne s'appliquent pas.

2.2. La décision du Conseil 2006/512/CE, du 17 juillet 2006 a modifié la décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la

Commission (1999/468/CE), en particulier par l'ajout d'un article 5 bis instituant une nouvelle procédure dite de «réglementation avec contrôle». Cette procédure permet au Parlement d'exercer un droit de regard sur les modifications apportées par la comitologie aux actes visés, dans la mesure où ces modifications ne sont pas fondamentales, ou au cas où elles consistent à ajouter ou retirer des dispositions ou éléments qui n'ont pas un caractère fondamental.

2.3. Les procédures de comitologie assurant le suivi de chaque acte législatif comporteront ainsi une option supplémentaire, qui renforcera le contrôle du Parlement sur l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission par l'acte, s'agissant de certains actes soumis à cette nouvelle option et qui relèvent de la codécision et de l'article 251 du traité ou de la procédure Lamfalussy en matière financière ⁽¹⁾.

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

⁽¹⁾ L'article 5 bis de la décision 1999/468/CE modifiée introduit une nouvelle procédure de réglementation avec contrôle (ci-après, «PRAC») pour les mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte de base adopté selon la procédure visée à l'article 251 du traité, y compris en supprimant certains de ces éléments ou en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels.

2.4.1. La Commission a choisi de procéder à l'alignement des actes anciens concernés par la nouvelle procédure par des propositions de règlements «omnibus», c'est à dire concernant une série d'actes au lieu d'adopter un règlement distinct pour chacun des actes concernés.

2.4.2. Les trois premières séries ont été adoptées fin 2007, la quatrième le 11 février 2008 ⁽²⁾. Ainsi, la Commission proposa la modification rétroactive de tous les actes qui à son avis relevaient de la nouvelle procédure de comitologie avec contrôle, afin de l'y introduire et, le cas échéant, d'y supprimer les limitations dans le temps des compétences d'exécution qu'ils pourraient comporter.

2.5. Le Parlement, pour sa part, par une Résolution du 23 septembre 2008, a recommandé à la Commission de revoir une liste de 14 actes dans lesquels il propose d'introduire la procédure de réglementation avec contrôle, au lieu de la comitologie sans contrôle qui était prévue à l'origine. Le présent avis concerne la réponse et les actions proposées par la Commission suite à la résolution.

2.6. Par ailleurs, le Parlement considère que les modalités d'application de la décision 1999/468/CE du Conseil ont été très insatisfaisantes et que, à l'exception des modalités de la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle, elles le sont encore, en raison notamment du mode de fonctionnement de la base de données «comitologie»; considérant que les documents sont souvent transmis de manière fragmentée et sans indication claire de leur statut, parfois sous des intitulés prêtant à confusion – par exemple, des projets de mesures d'exécution n'ayant pas encore fait l'objet d'un vote en comité qui sont transmis sous l'intitulé «droit de regard» alors qu'ils devraient être envoyés sous l'intitulé «droit à l'information», ce qui laisse planer des doutes sur les délais applicables ⁽³⁾.

3. Propositions de la Commission

3.1. Dans sa proposition de règlement indiquée en titre de l'avis, la Commission propose une adaptation à la procédure de réglementation avec contrôle de deux des actes soumis par le Parlement, et explique, pour chacun des actes non retenus, leur rejet par des motivations juridiques tenant à la nature desdits actes, qui ne répondraient pas aux conditions d'application de la réglementation avec contrôle.

3.2. Il s'agit des actes suivants:

Instruments dont l'alignement a déjà été réalisé ou proposé

- Directive 2000/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2000, modifiant la directive 74/150/CEE du Conseil ⁽⁴⁾.
- Directive 2001/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 modifiant la directive 92/23/CEE du Conseil ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ COM(2008) 71 final; COM(2007) 740 final; COM(2007) 741 final; COM(2007) 822 final et COM(2007) 824 final; JO C 224 du 30.8.2008.

⁽³⁾ PE, Commission des affaires constitutionnelles, rapporteuse: Monica Frassoni A6-0107/2008. Proposition de décision, considérant B.

⁽⁴⁾ JO L 173 du 12.7.2000.

⁽⁵⁾ JO L 211 du 4.8.2001.

- Directive 2004/3/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 modifiant les directives 70/156/CEE et 80/1268/CEE du Conseil. Selon la Commission, ces deux directives ont été automatiquement soumises à la PRAC ⁽⁶⁾.

- Directive 2005/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil ⁽⁷⁾.

- Directive 2006/40/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil ⁽⁸⁾.

- Directive 2005/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 modifiant la directive 1999/32/CE ⁽⁹⁾.

Instrument ne relevant pas de la codécision

- Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 ⁽¹⁰⁾.

Instrument adopté après l'entrée en vigueur de la réforme de 2006

- Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 Adopté après le 23 juillet 2006, donc après l'entrée en vigueur de la réforme ayant institué la PRAC, cet instrument ne doit pas faire l'objet d'une quelconque adaptation ⁽¹¹⁾.

Instruments ne contenant aucune disposition relevant de la PRAC

- Directive 2001/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2001 modifiant la directive 95/53/CE du Conseil ainsi que les directives 70/524/CEE, 96/25/CE et 1999/29/CE du Conseil ⁽¹²⁾.

- Directive 2002/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2002 modifiant les directives 90/425/CEE et 92/118/CEE du Conseil ⁽¹³⁾.

- Directive 2004/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 abrogeant certaines directives relatives à l'hygiène des denrées alimentaires et aux règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, et modifiant les directives 89/662/CEE et 92/118/CEE du Conseil ainsi que la décision 95/408/CE du Conseil ⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ JO L 49 du 19.2.2004.

⁽⁷⁾ JO L 310 du 25.11.2005.

⁽⁸⁾ JO L 161 du 14.6.2006.

⁽⁹⁾ JO L 191 du 22.7.2005.

⁽¹⁰⁾ JO L 210 du 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ JO L 378 du 27.12.2006.

⁽¹²⁾ JO L 234 du 1.9.2001.

⁽¹³⁾ JO L 315 du 19.11.2002.

⁽¹⁴⁾ JO L 157 du 30.4.2004.

— Décision n° 676/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 ⁽¹⁵⁾.

3.3. Finalement, la Commission reconnaît que les actes de base suivants contiennent un certain nombre de dispositions qui doivent être adaptées à la PRAC:

— directive 2000/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 avril 2000 modifiant la directive 64/432/CEE du Conseil relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine ⁽¹⁶⁾, et

— règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil ⁽¹⁷⁾.

3.4. L'objet de la proposition est de réaliser l'adaptation de ces deux actes de base à la procédure de réglementation avec contrôle.

4. Observations générales du Comité

4.1. Le CESE a suivi avec intérêt la mise en œuvre d'une nouvelle procédure de comitologie: la procédure de réglementation avec contrôle.

4.2. Le CESE accepte les propositions de la Commission tout en s'interrogeant sur la nécessité de considérer une procédure spécifique lorsque les modifications, sans changer l'objet et les finalités de l'instrument, vont quelque peu au delà du critère de la modification non fondamentale, et ont des impacts sociaux, économiques ou sur la santé d'une certaine importance, comme dans le cas du règlement DEEE.

4.3. Il considère que la comitologie avec contrôle constitue une avancée démocratique en ce qui concerne le suivi de la gestion de certains instruments évolutifs, permettant l'économie de procédures plus lourdes, comme la révision, qui surchargerait inutilement les institutions; cependant, le contrôle reste difficile à organiser pour le Parlement, pour des raisons d'organisation du travail parlementaire.

4.4. La valeur ajoutée de la nouvelle procédure n'apparaît pas encore clairement aux citoyens, puisque les organisations de la société civile concernées par la réglementation «supplétive» réalisée par la comitologie peuvent rencontrer des difficultés à suivre les modifications réglementaires successives de l'instrument original.

4.5. La situation se complique encore si les modifications réglementaires ont en réalité une portée qui dépasse largement le critère de la modification «non fondamentale», concept qui reste imprécis au regard de certaines applications. C'est par exemple le cas de la nouvelle réglementation relative aux produits toxiques dans les déchets d'équipements électriques et électroniques. L'ajout ou le retrait de substances toxiques de la liste est proposé selon la procédure avec contrôle, mais le Comité, dans son avis ⁽¹⁸⁾ a demandé qu'en cas de modification de la liste, les industries et travailleurs concernés ainsi que les organisations de consommateurs devraient être consultés, et une étude d'impact réalisée, car de telles modifications apparaissent fondamentales dans le cas précis de cette réglementation.

4.6. Avec cette remarque, qui peut concerner certains cas pratiques, et être utilisée en pratique sans qu'il soit nécessaire de modifier les règles actuelles, le Comité peut accepter les propositions de la Commission.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ JO L 108 du 24.4.2002.

⁽¹⁶⁾ JO L 105 du 3.5.2000.

⁽¹⁷⁾ JO L 204 du 11.8.2000.

⁽¹⁸⁾ COM (2008) 809 final et CESE 1032/2009 du 10.6.2009.

Avis du Comité économique et social européen sur l'«Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique»

COM(2008) 864 final

(2009/C 317/13)

Rapporteur: **M. Lutz RIBBE**

Le 16 décembre 2008, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur l'

«Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique»

COM(2008) 864 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 juin 2009 (rapporteur: M. Ribbe).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité regrette profondément que l'objectif d'enrayer le déclin de la biodiversité d'ici 2010 ne puisse être atteint.

1.2. Néanmoins, il y a lieu de se réjouir que la directive «Habitats» et la directive «Oiseaux» aient permis d'enregistrer des évolutions positives dans certains habitats et chez certaines espèces, ce qui prouve que la législation européenne sur la protection de la nature fonctionne, à condition d'être appliquée correctement.

1.3. Cette dernière n'est cependant pas en mesure de mettre un terme à la grave disparition des espèces qui progresse en dehors des zones protégées, dans le cadre de pratiques économiques tout à fait légales. Le Comité partage l'avis de la Commission: l'intégration des exigences en matière de protection de la biodiversité dans les autres domaines politiques est encore tout à fait insuffisante.

1.4. Le Comité estime toutefois qu'il est inutile de concevoir des objectifs foncièrement nouveaux. Il convient au contraire que la Commission et les États membres prennent eux-mêmes au sérieux l'objectif pertinent formulé en 2001 déjà, consistant à enrayer le déclin de la biodiversité et à restaurer les habitats naturels, et le défendent à l'avenir avec davantage de fermeté.

1.5. Du point de vue de la politique économique, la protection de la nature est fréquemment perçue comme un handicap ou une menace. L'argument de la valeur économique de la biodiversité n'a pas encore percé dans la pratique politique. La Commission est invitée à exposer comment elle compte remédier à ce problème – par exemple dans le cadre des discussions sur le renforcement de l'internalisation des coûts externes.

1.6. Il y aurait lieu de diffuser davantage les exemples d'évolutions positives qui attestent de l'étroite connexion entre le développement économique régional et la biodiversité (par exemple le tourisme).

1.7. La décision prise par le Conseil de financer le programme Natura 2000 à l'aide des fonds structurels et du deuxième pilier de la PAC s'est avérée inefficace: les États membres n'accordent tout simplement pas une priorité suffisante à la protection de la nature et de la biodiversité dans le cadre des programmes correspondants. Le Comité préconise qu'une ligne budgétaire y soit spécifiquement consacrée pour la période de financement 2014-2020. Il convient de réintroduire les éléments d'incitation dans les programmes agrienvironnementaux.

1.8. Dans de nombreuses régions et sur de nombreux sites, par exemple les zones marécageuses, les régions montagneuses et côtières, les prairies, les plaines alluviales, etc., la préservation et la restauration des habitats naturels apportent une contribution de poids à la protection du climat; il convient d'allier plus étroitement encore la politique du climat et la politique en faveur de la biodiversité, même si les raisons justifiant la protection de la biodiversité sont beaucoup plus nombreuses que celles concernant «seulement» la protection du climat.

1.9. Pour permettre aux espèces de s'adapter au changement des conditions climatiques, il convient de mieux connecter leurs habitats. Il faudrait envisager de mettre sur pied un «réseau transeuropéen de la nature».

1.10. De plus en plus de surfaces sont recouvertes, que cela soit par des bâtiments ou de l'asphalte, ce qui constitue un grand problème pour la protection de la nature. Il y a lieu de réduire l'occupation des sols en Europe.

1.11. Certes, la protection de la nature remporte une large adhésion au sein de la société civile, mais les connaissances en la matière sont fort peu développées. Le Comité se félicite que l'on envisage enfin d'attirer davantage l'attention sur la nécessité de comprendre les causes de la disparition des espèces et de promouvoir les remèdes nécessaires. Cette démarche suppose également de mieux informer les consommateurs sur les incidences de certains processus de production et le développement de pratiques de production durables.

2. La communication de la Commission européenne

2.1. Dans sa communication, la Commission parvient à une conclusion décourageante: en dépit du plan d'action communautaire en faveur de la biodiversité présenté en 2006, qui prévoyait tout de même 160 mesures, «il est fort peu probable – sur la base des efforts actuels – que l'objectif global d'enrayer le déclin de la biodiversité dans l'UE d'ici 2010 puisse être atteint. Pour que l'Union européenne parvienne ne fût-ce qu'à se rapprocher de son objectif, il faudra consentir d'importants efforts supplémentaires tant au niveau communautaire qu'au niveau des États membres au cours des deux prochaines années». Le commissaire européen chargé de l'environnement, M. Dimas, a admis entretemps que l'objectif d'enrayer le déclin de la biodiversité ne serait pas atteint d'ici 2010!

2.2. La perte de diversité biologique au niveau mondial est qualifiée de «catastrophique». Non seulement les processus naturels se trouvent perturbés, mais de graves incidences économiques et sociales sont en plus à déplorer. La Commission constate que l'Europe a elle aussi sa part de responsabilité dans les processus négatifs qui se déroulent à l'échelle mondiale. Ainsi, «de nouveaux défis se profilent, tels que l'expansion du secteur agricole en réponse à la demande croissante de denrées alimentaires et l'apparition de nouveaux débouchés commerciaux, par exemple pour les biocombustibles».

2.3. Bien que diverses raisons concourent vraisemblablement au large échec essuyé jusqu'à présent par la politique en faveur de la biodiversité, la Commission résume la problématique en soulignant, dans les conclusions de l'évaluation à mi-parcours, que «l'intégration des considérations liées à la biodiversité dans les autres politiques sectorielles reste un enjeu essentiel». Le bilan décevant de l'évaluation à mi-parcours est essentiellement dû au fait que l'intégration des considérations liées à la biodiversité dans les autres politiques sectorielles n'a pas véritablement progressé au cours de ces dernières années.

2.4. Les résultats du premier grand «bilan de santé» du plan d'action en faveur de la biodiversité attestent un «état de conservation défavorable» chez 50 % des espèces bénéficiant d'une protection au titre de la directive «Habitats» (1) et dont la sauvegarde revêt un intérêt européen. Pour les habitats, le chiffre pourrait atteindre 80 %.

2.5. Les premiers signes d'une évolution positive apparaîtraient cependant chez quelques espèces bénéficiant d'une protection au titre de la directive «Habitats» et de la directive «Oiseaux». Le déclin de certaines espèces protégées a été enrayeré avec succès, et «il est clair que la directive, et en particulier la désignation de zones de protection spéciale (ZPS), a eu des effets bénéfiques sur ces espèces».

2.6. La Commission observe que le réseau Natura 2000 comprend actuellement près de 25 000 sites protégés, qui correspondent à environ 17 % de la superficie terrestre totale de l'Union européenne. C'est surtout en dehors des zones protégées que la tendance continue d'être négative.

2.7. La Commission revient sur les premiers résultats de l'étude consacrée à l'économie des écosystèmes et de la biodiversité («The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB» (2)). Ce rapport, connu sous le nom de «rapport Sukhdev», parvient à des conclusions analogues à celles formulées naguère dans le rapport Stern sur le changement climatique: la préservation de la biodiversité ne répond pas seulement à des impératifs d'ordre éthique et moral, mais se justifie également par des raisons économiques. «Cette perte de biodiversité et d'écosystèmes constitue une menace pour le fonctionnement de la planète, de notre économie et de la société humaine. Dans un scénario de statu quo, la perte annuelle de bien-être due à la disparition de services écosystémiques pourrait correspondre à 6 % du PIB mondial d'ici 2050.»

3. Observations générales

3.1. Pour la première fois, l'UE admet maintenant publiquement que les chefs d'État et de gouvernement, tout comme la Commission, vont faillir à l'une des promesses essentielles faites aux

citoyens en matière de politique environnementale, en l'occurrence d'enrayer le déclin de la biodiversité d'ici 2010.

3.2. Cette conclusion ne surprend pas le Comité. Tout en partageant le diagnostic critique de la Commission et en reconnaissant fondamentalement la nécessité et la pertinence des 160 mesures, le Comité s'était en effet, dans son avis sur le plan d'action, demandé avec beaucoup de scepticisme si les administrations, les politiques et responsables politiques qui n'étaient pas directement familiarisés avec la politique en matière de biodiversité s'engageraient sérieusement et fourniraient les efforts nécessaires. Malheureusement, ces doutes sont à présent confirmés.

3.3. Les opinions du Comité sur le plan d'action en faveur de la biodiversité sont hélas tout aussi actuelles aujourd'hui que lors de leur adoption en session plénière, il y a plus de deux ans de cela. À l'époque, le Comité exprimait en ces termes les considérations suivantes (3):

- dans leur description de la situation, le Comité et la Commission sont mus par la même conviction: la conservation de la biodiversité est une tâche nécessaire et essentielle qui ne représente pas seulement un engagement éthique et moral. Il existe aussi suffisamment de raisons économiques qui justifient une action plus rapide et plus efficace. Les pertes économiques imputables au déclin des services écosystémiques se chiffrent aujourd'hui déjà à plusieurs centaines de milliards d'euros, un gaspillage que nos économies ne peuvent pas se permettre;
- en Europe, la disparition des espèces est le résultat de millions de décisions réfléchies qui ont été prises au cours des dernières décennies, quasiment toutes dans le cadre de la législation existante. Les mesures illégales n'exercent qu'une influence marginale sur le déclin de la biodiversité;
- en dépit des promesses politiques, force est de constater que malheureusement, la diminution de la biodiversité se poursuit. Cette diminution n'est pas due à une incapacité à appréhender le problème de la disparition des espèces, mais résulte bel et bien d'une absence de volonté politique de faire appliquer pour de bon des mesures jugées nécessaires depuis longtemps déjà. À cet égard, les expériences engrangées dans le domaine du réseau Natura 2000 sont révélatrices;
- dans sa communication, la Commission définit très bien les raisons à l'origine de cette situation. Elles résident entre autres dans «la mauvaise gouvernance et l'incapacité des économies traditionnelles à reconnaître la valeur économique du capital naturel et des services écosystémiques»;
- par conséquent, seul l'avenir nous dira si, en présentant ce programme d'action, les hommes politiques trouveront enfin la force de réaliser les «changements fondamentaux qui s'imposent» ou si, une fois encore, ils aborderont un problème épineux de politique sociale, mais en se contentant de promesses verbales, comme le craignent de nombreux écologistes;
- le Comité estime dès lors qu'il est très important de donner la priorité au domaine politique n° 4, à savoir «la base de connaissances», afin que les citoyens et les hommes politiques prennent conscience des conséquences véritables de leurs actes.

(1) Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages («Directive Faune-Flore-Habitat»).

(2) http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf

(3) JO C 97, 28.4.2007, p. 6.

3.4. Dans la communication ici à l'examen, la Commission confirme bon nombre de facteurs relevés naguère, qui continuent à exercer un impact sur le déclin de la biodiversité. Il n'est dès lors pas nécessaire que le Comité élabore un avis fondamentalement nouveau à ce sujet. Il s'agit bien plus d'examiner les éléments qui apparaissent aujourd'hui sous un jour nouveau ou différent par rapport à la situation rencontrée il y a deux ans.

4. Observations particulières

Cadre juridique et administration

4.1. Ces dernières années, il est apparu très clairement que les directives européennes relatives à la protection de la nature sont tout à fait propres à stimuler des évolutions positives, à condition qu'elles soient appliquées correctement et que les préoccupations des propriétaires fonciers soient prises en charge comme il se doit⁽⁴⁾. Néanmoins, le Comité constate aussi que de nombreux problèmes persistent au sein des zones N2000 et qu'il convient d'y apporter une solution. Par ailleurs, 17 % des surfaces «seulement» bénéficient d'une protection au titre des directives communautaires susmentionnées.

4.2. Avec la mise en place du réseau Natura 2000, qui a pris un retard considérable, mais est à présent en phase d'achèvement, la protection de la nature à l'échelle européenne entre dans un nouveau stade. Il convient d'élaborer des programmes de gestion adéquats pour les zones désignées. Le Comité doute toutefois que des ressources humaines et financières suffisantes soient disponibles pour élaborer et mettre en œuvre ces programmes à l'échelon national. Il importe que ces programmes soient élaborés en étroite concertation avec tous les groupes de la société concernés; c'est la seule manière de les faire accepter.

4.3. Étant donné l'énorme pression en matière d'utilisation des sols, que la Commission décrit avec beaucoup de justesse, nul ne sait encore comment il sera possible de restaurer à grande échelle les biotopes détruits. Le Comité rappelle qu'au sommet de Göteborg, les chefs d'État et de gouvernement n'ont pas seulement promis de veiller à ce que le déclin de la biodiversité soit enrayer d'ici 2010, mais également à ce que les habitats et systèmes naturels soient restaurés. Le bilan à mi-parcours n'aborde pas cette question.

4.4. À peine le réseau Natura 2000 est-il établi que les débats enflent autour d'un retrait de certaines zones ou parcelles du réseau, souvent en vue d'y réaliser des projets d'infrastructure, fréquemment cofinancés par l'UE. La communication de la Commission fait mention de l'exemple le plus connu sans doute, celui de la vallée de la Rospuda, dans le nord-est de la Pologne. Bien que le nouveau gouvernement polonais s'efforce à présent de trouver un tracé alternatif pour l'autoroute Via Baltica, ce cas atteste indubitablement que le conflit entre protection de la nature et développement économique est loin d'être résolu.

4.5. À n'en pas douter, les départements de l'UE seront confrontés dans les prochaines années à une vague de demandes d'«exemptions» de ce type. Le Comité n'a pas l'impression que la Commission dispose actuellement des ressources humaines nécessaires pour relever ce défi, tant sur le fond que d'un point de vue administratif.

4.6. Dans son avis sur le plan d'action en faveur de la biodiversité, le Comité expliquait déjà pour sa part que le recul persistant de la biodiversité dans les paysages créés par l'homme se passe dans le cadre des bonnes pratiques et de ce que la législation communautaire définit comme de bonnes conditions agricoles et environnementales. En d'autres termes, ce phénomène se déroule dans le cadre de la législation, et ne résulte pas de violations des lois. Cette situation est inacceptable.

4.7. C'est justement pour cette raison que les «critères de conditionnalité» font l'objet d'ardentes discussions. Ces critères, combinés aux bonnes conditions agricoles et environnementales, ainsi qu'aux bonnes pratiques doivent garantir que les aspects relatifs à la biodiversité soient dûment pris en compte. Sachant toutefois que le recul de la biodiversité se déroule pour bonne part dans le cadre de la législation existante, il est logique que ces critères donnent matière à controverse. Dans son rapport spécial consacré à la conditionnalité, la Cour des comptes européenne a elle aussi formulé des observations allant dans ce sens. Les États membres, tout comme la Commission, doivent enfin agir.

4.8. Souvent, le problème affecte également des dispositions réglementaires qui n'ont à première vue aucun rapport direct avec la biodiversité. Le règlement 1774/2002, qui a été adopté afin de lutter contre l'ESB/EST, interdit d'abandonner des cadavres d'animaux à ciel ouvert. Cette décision a eu pour effet de créer une grave pénurie de nourriture pour les charognards comme les loups, les ours ou les vautours. Repérer des vautours bien loin de leurs rares habitats ne constitue en aucun cas un signal positif, mais prouve simplement que la faim les pousse à présent à parcourir des distances extrêmes. Des groupes de défense de l'environnement et une députée espagnole ont estimé qu'il était de leur devoir de signaler cet effet pervers de la législation européenne. La Commission a mis très longtemps à réagir. Il n'existe apparemment aucun «examen de compatibilité avec la biodiversité» à un stade précoce.

Conséquences politiques/financement

4.9. Le conflit entre l'occupation des terres à des fins économiques et la protection de la nature et des espèces reste sans solution, en particulier à l'extérieur des zones de protection. La Commission fait remarquer qu'elle avait déjà formulé diverses propositions en ce sens dans le cadre du bilan de santé de la politique agricole, par exemple *de dégager des ressources supplémentaires pour le développement rural, et notamment la biodiversité, en augmentant les transferts financiers du premier vers le deuxième pilier de la PAC (modulation)*. Malheureusement, le Conseil n'a pas pleinement adhéré à ces propositions dans sa décision. Il s'avère que les États membres ne prennent pas dans la proportion requise toutes les mesures que l'UE juge nécessaires.

4.10. Par conséquent, les problèmes à régler incluent notamment le financement du réseau N2000, comprenant également la compensation des exigences environnementales spécifiques. Le Comité observe avec une profonde inquiétude que les programmes correspondants définis par les États membres ne laissent pas suffisamment de fonds pour financer Natura 2000, ce qui entraîne des conflits aigus. Il préconise dès lors qu'une ligne budgétaire y soit spécifiquement consacrée pour la période de financement 2014-2020.

(4) JO C 97 du 28.4.2007, p. 6.

4.11. De manière générale, le Comité plaide avec insistance pour que la protection de la nature soit mieux financée, et de manière plus ciblée. Dans son avis sur le plan d'action en faveur de la biodiversité, il faisait déjà remarquer que

- tels qu'ils sont conçus, les paiements directs aux agriculteurs, qui constituent la part essentielle du budget agricole, n'ont pas vocation à promouvoir la biodiversité, mais à préparer les agriculteurs aux défis qui se poseront sur les marchés mondiaux;
- «tant que les conditions régnant sur le marché mondial s'opposent à la mise en œuvre généralisée d'une agriculture compatible avec la protection de la nature, c'est à la politique de mettre en œuvre des efforts particuliers pour contrer les tendances négatives» ou encore qu'on pourrait par exemple «relever le niveau des aides consacrées aux mesures agro-environnementales afin de rallier tous les agriculteurs de l'Union européenne à des méthodes de production respectueuses de l'environnement»⁽⁵⁾. Là encore, on ne dépasse guère le stade des belles paroles.

4.12. Dans la perspective de la réforme prochaine de la PAC et de l'élaboration du budget, la Commission est invitée à faire enfin la lumière sur cette question. Les programmes agro-environnementaux ne peuvent réussir qu'à condition d'offrir également aux agriculteurs des incitants économiques. Ce fut un tort de supprimer les éléments d'incitation, il convient de faire machine arrière. Le message politique envoyé aux agriculteurs (et à la société) doit consister à affirmer que nous – en tant que société – attachons de l'importance au fait que le secteur agricole en fasse davantage pour la préservation de la biodiversité que ce que la législation impose!

4.13. Les premières discussions se déroulent actuellement au sein des États membres à propos de l'évolution ultérieure de la politique agricole. Elles sont également pertinentes pour la biodiversité à l'échelon national, européen et international, d'autant qu'il est envisagé de recourir davantage aux sources d'énergies renouvelables, et, par conséquent, aux bioénergies. La Commission affirme sans détours que «l'un des défis majeurs à relever sera de faire en sorte que les recommandations formulées dans les évaluations de l'incidence sur le développement durable (EIDD) soit prises en compte et de parvenir à mieux comprendre les conséquences de la consommation communautaire d'aliments et de produits non alimentaires (par exemple viande, soja, huile de palme, minerais métalliques) dont la production est susceptible de contribuer à l'appauvrissement de la biodiversité. Cela pourrait déboucher sur l'exploration des différentes options envisageables pour réduire ces conséquences». Le Comité appelle la Commission à travailler d'arrache-pied aux études requises en la matière.

4.14. La réforme de la PAC après 2013 démontrera donc si l'on parvient ou non à conférer une place plus importante à la protection de la biodiversité et à la durabilité au sein de la politique agricole.

Aspects généraux et économiques

4.15. Le Comité constate qu'en protégeant la nature de manière cohérente, il est également possible de réaliser les objectifs en matière de changement climatique. Ainsi, la protection et la réactivation des zones marécageuses et humides contribuent efficacement à la protection du climat. C'est également le cas de l'utilisation des prairies sous toutes leurs formes (par exemple les «Dehesas» de la péninsule ibérique). Toutefois, bon nombre des utilisations agricoles nécessaires au maintien de ces habitats ont

perdu une grande part de leur intérêt économique pour les agriculteurs au cours de ces dernières années. La biodiversité ne possède aucune valeur marchande! Les prix ne reflètent pas dans quelle mesure un produit résulte d'un processus de fabrication respectueux de la nature. Jusqu'à présent, la politique de l'UE et des États membres n'a pas fourni de réponse adéquate à ce problème.

4.16. À titre d'exemple, en mai 2006, ce même mois au cours duquel la Commission a publié son plan d'action en faveur de la biodiversité, quinze des seize Länder allemands ont réclamé une modification – entendez, un affaiblissement – de la directive sur la protection de la nature. Le Land de Hesse en particulier continue à plaider pour cet amendement, avançant entre autres l'argument (économique) qu'aucun État industrialisé ne peut s'offrir le luxe d'obligations aussi rigoureuses en matière de protection de la nature. Ainsi, pour bon nombre d'hommes politiques, l'importance économique de la biodiversité n'est pas encore à l'ordre du jour.

4.17. Il est à signaler que la société et le monde politique réagissent à peine aux chiffres mentionnés dans le rapport sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité, qui signale que la perte de bien-être due à l'érosion de la biodiversité pourrait correspondre à 6 % du PIB mondial, alors que les reculs du PIB causés par la crise économique et financière actuelle, qui sont d'une ampleur bien plus réduite, donnent lieu à des réunions de crise au sommet et des programmes de relance économique se chiffrant en milliards. L'une des tâches principales de la Commission consistera à se faire le relais de la valeur économique que représente la biodiversité – en plus de sa valeur éthico-morale – et à faire en sorte que cette valeur s'impose dans la pratique politique.

4.18. Au sein des États membres, une pression énorme pèse toujours sur la biodiversité: de plus en plus de surfaces sont recouvertes, que cela soit par des bâtiments ou de l'asphalte, ce qui constitue un grand problème pour la protection de la nature. L'occupation des sols continue d'être trop élevée, la pression sur l'exploitation des campagnes s'accroît constamment. Les exigences de protection de la nature risquent d'être reléguées à l'arrière-plan.

Sensibilisation/communication

4.19. Au point E.4 («Améliorer l'éducation, la sensibilisation et la participation du public»), la Commission révèle que «seule une minorité d'Européens estiment être bien informés au sujet de l'appauvrissement de la biodiversité». Ce constat vaut probablement aussi pour les hommes politiques et les fonctionnaires dans les administrations. On conçoit qu'il s'agit là d'une condition de départ peu propice au succès d'une politique. Si la Commission et les États membres examinent actuellement les actions prioritaires à mener dans le cadre d'une campagne de communication destinée à soutenir les campagnes menées par exemple au niveau national, ils peuvent compter sur le soutien total du Comité.

4.20. Actuellement, de nombreuses initiatives positives existent déjà pour sensibiliser les consciences, y compris dans les villes, où les habitants ont plus rarement l'occasion d'entrer en contact direct avec la nature. Elles méritent davantage de soutien de la part des pouvoirs publics. À Berlin se déroule par exemple une «longue journée de la nature en ville», qui s'adresse chaque année à des centaines de milliers de personnes.

4.21. Le Comité estime qu'il importe de confronter les citoyens le plus concrètement et le plus directement possible aux préoccupations liées à la protection de la nature. Il serait par exemple opportun d'expliquer sur place où – et pourquoi – des zones particulières ont reçu le label «NATURA 2000», quelles espèces y sont représentées, comment elles sont protégées – et par qui. Les citoyens doivent faire l'expérience de la protection de la nature au sens le plus propre du terme et bien la comprendre. Le terme de «biodiversité» est peu compris, ce qui explique pourquoi bon nombre de personnes ne savent pas vraiment ce qu'il convient de faire.

(5) «La situation de la nature et de la protection de la nature en Europe», JO C 221 du 7.8.2001, p. 130-137.

4.22. Le CESE suggère de donner aux producteurs la possibilité d'informer les consommateurs en apposant un label sur leurs produits lorsque ceux-ci résultent d'un processus de production spécifique favorisant la protection de la nature.

Il est indispensable d'associer activement les citoyens à la protection de l'environnement et à la conservation de la biodiversité. Il ne suffit pas que la Commission lance des campagnes pour promouvoir un style de vie plus durable. Il convient en outre de concevoir des stratégies pour donner aux consommateurs des outils pratiques qui leur permettront de mesurer l'impact de leurs actes quotidiens, et de favoriser ainsi un changement nécessaire dans leur mode de consommation.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Les mesures suivantes seraient par exemple envisageables:

- intégration, dans le cursus scolaire, de cours à contenu pratique sur la protection de l'environnement et la biodiversité;
- conception d'instruments visant à mesurer l'impact de la consommation de certains aliments sur la biodiversité (à l'aide d'un panier de marchandises comprenant une sélection de produits de consommation quotidienne et de produits alternatifs potentiels), sur base de la méthode d'analyse du cycle de vie.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Stratégie pour une mise en œuvre de l'internalisation des coûts externes»

COM(2008) 435 final

(2009/C 317/14)

Rapporteur: **M. SIMONS**

Le 8 juillet 2008, 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 Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Stratégie pour une mise en œuvre de l'internalisation des coûts externes»

COM(2008) 435 final/2.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 mai 2009 (rapporteur: M. Simons).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 6 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions

1.1. Le Comité constate que la Commission a déployé de nombreux efforts pour mettre au point une internalisation des coûts externes pour tous les modes de transport. Si le Comité, étant donné le degré de difficulté de l'entreprise, fait part de son appréciation, il indique toutefois que plusieurs obstacles subsistent et devront être surmontés, s'agissant notamment de l'application pratique du modèle. Il conviendra surtout, dans le cadre de cette mise en œuvre, de garantir son acceptation générale par la société.

1.2. L'internalisation des coûts externes doit réduire les pollutions et nuisances dues à chacun des modes de transports qui existent actuellement.

1.3. Le Comité exhorte la Commission à veiller, dès le départ, à ce que les entreprises de transport des pays tiers soient bien intégrées à l'internalisation des coûts externes, pour éviter qu'elles ne se trouvent dans une situation plus favorable.

1.4. La situation actuelle, dans laquelle les coûts externes ne sont pas imputés aux différents modes de transport et à leurs usagers, confère un avantage concurrentiel aux modes de transport qui génèrent des coûts externes élevés. L'internalisation de ces coûts permettrait de garantir pour sa part une saine concurrence, ce qui aurait pour effet un déplacement vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement. Le Comité considère important de communiquer beaucoup plus vigoureusement sur ce principe, car il pourrait entraîner également des modifications de la structure des exploitants et des usagers du secteur des transports.

1.5. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de créer un cadre au niveau communautaire. Il estime en outre qu'aucun État membre ne doit pouvoir s'y soustraire.

1.5.1. Selon le Comité, il y a lieu d'intégrer dans ce cadre une série de conditions générales (par exemple le montant des prélèvements – à justifier en fonction du niveau de vie – avec une modulation spatio-temporelle poussée, déterminée géographiquement et non politiquement), auxquelles devront satisfaire, dans une certaine fourchette, les prélèvements à facturer pour la neutralisation des coûts externes.

1.5.2. Les autorités compétentes pour le prélèvement, par exemple un État membre ou une collectivité locale ou régionale, devront ensuite affiner le tarif, dans la fourchette précitée, en fonction de leur connaissance détaillée de la situation locale.

1.6. Le Comité estime qu'il est urgent que la Commission présente même pendant la crise, des suggestions concrètes concernant un cadre européen pour l'internalisation des coûts externes, pour l'ensemble des modes de transport, et prévoie un développement ultérieur et une mise en œuvre par les États membres, conjointement avec la Commission européenne. Il va de soi que ces suggestions doivent pouvoir compter sur l'adhésion du public et des modes de transport, ainsi qu'être en phase avec la conscience environnementaliste. Les paiements ou prélèvements qui seraient dus devront être en rapport avec l'usage et non avec la détention de moyens de transports.

1.7. Si l'internalisation des coûts externes est mise en pratique, le Comité estime que les revenus qu'elle produira devront être affectés, dans le respect des règles budgétaires nationales, à des mesures qui auront pour effet de réduire, de préférence à la source, les externalités des modes de transport, c'est-à-dire les dommages environnementaux qui lui sont directement imputables ou les retombées dans le domaine des soins de santé.

2. Introduction

2.1. La problématique de l'internalisation des coûts externes n'est pas neuve. En 1924, PIGOU, mais plus tard également, en 1960, un autre économiste anglais, COASE, ont développé des théories sur la manière dont les coûts des effets externes, positifs et négatifs, peuvent bel et bien être compensés, dans le fonctionnement du marché, par la fixation d'un prix, sous la forme de subventions et de redevances pour le premier et, pour le second, par le biais de titres de propriété négociables, tout en respectant des conditions strictes (coûts de transaction faibles ou nuls, dommage mesurable et parties prenantes en nombre réduit).

2.2. Le trafic, c'est-à-dire le mouvement dirigé de moyens de déplacement empruntant des infrastructures de transport, donne lui aussi naissance à des effets externes. Là où un grand nombre d'acteurs est impliqué, comme par exemple dans le cas du transport intérieur, il convient d'accorder la préférence, dans son cas, à l'approche Pigouvienne, d'autant que l'on aboutit à une allocation efficace des ressources si l'on se règle sur les coûts marginaux.

2.3. Dans le contexte de la CEE, la problématique de l'internalisation fut mise sur la table dès la fin des années 1960; dans l'état d'avancement de la science à l'époque, il n'était toutefois pas encore possible de dégager en la matière une quelconque orientation quant à la manière dont il convenait, dans la pratique, de mesurer et d'estimer effectivement ces effets. L'objectif consistait alors à corriger les distorsions de concurrence supposées entre les modes de transport.

2.4. L'UE ne s'est toutefois pas croisé les bras. On peut par exemple faire référence au livre vert paru en 1995 et intitulé «Vers une tarification équitable et efficace dans les transports», au livre blanc publié en 1998 sous le titre «Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE», à celui, édité en 2001, sur le thème de «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», ou encore à l'évaluation à mi-parcours de ce dernier document, réalisée en 2006.

2.5. En 2006, la Commission a été invitée ⁽¹⁾ à présenter pour «le 10 juin 2008 au plus tard, après avoir examiné l'ensemble des éléments, notamment les coûts relatifs aux aspects environnementaux, de bruit, de congestion et de santé, (...) un modèle universel, transparent et compréhensible pour l'évaluation de tous les coûts externes, lequel doit servir de base pour le calcul des frais d'infrastructure. Ce modèle est accompagné d'une analyse d'impact de l'internalisation des coûts externes pour tous les modes de transport et d'une stratégie pour la mise en œuvre graduelle du modèle pour tous les modes de transport».

2.6. L'objectif poursuivi est d'internaliser les coûts externes pour tous les modes de transport, de manière à fixer ainsi le niveau de prix approprié pour que les utilisateurs supportent les frais réels qu'ils occasionnent. Forts de cette information, ils deviendraient nettement plus conscients des conséquences de leur action, de sorte qu'ils pourront adapter leur comportement afin de réduire ainsi au maximum ces coûts externes.

2.7. Le Comité s'est déjà penché sur la question du calcul des coûts externes dans quelques avis adoptés précédemment. Dans celui de 1996, il faisait remarquer que «l'imputation incomplète de coûts d'infrastructure et de coûts externes différents selon les modes de transport peut aboutir à fausser les rapports concurrentiels», et dans celui qu'il a consacré au livre blanc, paru en 2001, il

avait signalé qu'il souscrivait «à l'objectif selon lequel l'action de la Communauté doit donc viser à remplacer progressivement les taxes existantes pesant sur le système de transport par des instruments plus efficaces pour intégrer les coûts d'infrastructure et les coûts externes».

2.8. Dans son avis sur l'examen à mi-parcours du livre blanc publié en 2001, le Comité marque son accord avec l'approche modifiée qu'adopte la Commission en passant d'une politique qui visait un transfert modal contraint à une démarche dite de «comodalité» ⁽²⁾, qui implique d'optimiser chaque mode de transport en soi pour le rendre plus compétitif, plus durable, plus rentable, plus social, plus respectueux de l'environnement et plus sûr, ce qui permettra de multiplier et d'améliorer les combinaisons.

2.9. Dans le droit fil de cette réflexion, le Comité estime donc opportun que chaque mode de transport ⁽³⁾ supporte l'intégralité de ses coûts.

2.10. Le Comité a également publié plusieurs avis sur la question du transport urbain durable, notamment sur le «Livre vert – Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine et un avis de prospective» ⁽⁴⁾ sur le thème «Combinaison énergétique dans le secteur des transports» ⁽⁵⁾. Une dimension supplémentaire est ajoutée dans la manière de voir du Comité. Le principe selon lequel l'utilisateur paie devient «le pollueur, en l'occurrence l'utilisateur paie».

2.11. L'utilisation du principe de la «tarification au coût marginal social» comme principe général pour l'internalisation constitue l'essence même de la stratégie proposée aujourd'hui.

2.12. Ce principe signifie que le prix du transport devrait être égal aux coûts supplémentaires générés par un usager supplémentaire de l'infrastructure concernée. En principe, ces coûts supplémentaires devraient couvrir les coûts liés à l'utilisateur et les coûts externes, déboucher sur une utilisation efficace des infrastructures et établir un lien direct entre l'utilisation de ressources communes et les services de transport. Un tarif établi sur la base du coût social marginal entraîne ainsi une utilisation efficace de l'infrastructure existante ⁽⁶⁾.

2.13. Selon le Comité, l'imputation des coûts externes pourra avoir des conséquences sociétales. Il est dès lors essentiel d'associer les partenaires sociaux à la discussion au stade le plus précoce possible afin de s'entendre sur la manière dont se déroulera la mise en œuvre dans les différents secteurs.

3. Synthèse de la communication de la Commission et des conclusions du Conseil

3.1. Dans le cadre du paquet «Écologisation des transports», avec une communication générale, une proposition visant à modifier la directive «Eurovignette», une communication relative à des mesures de réduction du bruit ferroviaire concernant le parc existant et une communication stratégique, la Commission entend intégrer les coûts externes (CO₂, pollution atmosphérique, bruit et encombrements) dans le prix du transport, afin que les utilisateurs supportent les coûts qu'ils génèrent.

⁽²⁾ COM(2006) 314, paragraphes 1.1 et 9.

⁽³⁾ Tout mode de transport relevant de la législation européenne, à l'exclusion donc, par exemple, des véhicules militaires et autres.

⁽⁴⁾ JO C 224 du 30.8.2009, p. 39.

⁽⁵⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 52.

⁽⁶⁾ Cf. la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions – Stratégie pour une mise en œuvre de l'internalisation des coûts externes», COM(2008) 435 final.

⁽¹⁾ À l'article 11 de la directive 2006/38/CE.

3.2. D'autres actions, comme une politique destinée à traiter les problèmes à la racine, ou encore des initiatives concernant le marché intérieur ou la promotion de l'innovation technologique, restent nécessaires. Il conviendra d'investir dans la réduction des coûts externes les rentrées procurées par ce biais, par exemple en réalisant des investissements en matière de recherche et d'innovation, d'infrastructures, respectueuses de l'environnement ou de développement des transports publics. Une évaluation est prévue en 2013.

3.3. Lors de sa réunion des 8 et 9 décembre 2008, le Conseil a déjà expliqué qu'il convenait de suivre, à l'égard de tous les modes de transport, une approche graduelle, équitable, efficace et équilibrée, neutre d'un point de vue technologique. Il a également pris note du fait que la Commission a proposé qu'on procède en 2013 à l'évaluation de l'application de la stratégie. Le Conseil déclare ensuite que «le respect de ces principes est une condition impérative pour assurer l'adhésion du public à la démarche d'internalisation des coûts externes».

4. Observations générales

4.1. Le Comité estime que la Commission a agi depuis 2006. Après avoir tenu une consultation publique et organisé divers séminaires avec les parties prenantes, elle a avancé une proposition relative à l'établissement d'un cadre commun pour l'internalisation des coûts externes, procédé à une étude d'impact et mis au point une stratégie graduelle d'internalisation des coûts externes pour chaque mode de transport.

4.2. En un mot, la Commission a déployé de nombreux efforts, dans un délai relativement court et dans un dossier plutôt délicat: l'internalisation des coûts externes. Le Comité estime que les documents de travail SEC(2008) 2009, SEC(2008) 2208 et SEC(2008) 2207 de la Commission sont très judicieux, indépendamment des conclusions énoncées. On peut toutefois déplorer que leur contenu, et notamment les «meilleures solutions» mises en évidence par l'analyse effectuée, n'ait pas davantage inspiré la communication officielle de la Commission. Le Comité recommanderait néanmoins d'examiner si les données de base fournies par le «Handbook on estimation of external costs in the transport sector» (Vade-mecum sur l'estimation des coûts externes dans le secteur des transports) peuvent être encore davantage confirmées.

4.3. La Commission et le Conseil considèrent comme essentiel de maintenir l'acceptation qui existe déjà dans la société prise dans sa globalité et, plus particulièrement s'agissant des modes de transports, en faveur d'un système objectif, applicable universellement, transparent et compréhensible.

4.4. Le Comité estime de plus qu'il faudra tenir compte de plusieurs conditions importantes telles que les avancées technologiques, les conséquences sociétales de l'introduction du système, les retombées pour les régions insulaires, enclavées et périphériques de l'Union, l'importance des investissements dans le secteur et la contribution à la réalisation des objectifs d'une politique des transports durable.

4.5. À l'instar de la Commission, le Comité juge qu'il est essentiel que les revenus générés par l'imputation des coûts externes dans les modes de transport profitent de préférence à des mesures susceptibles de produire un effet maximal en matière de lutte contre la pollution, le bruit, les encombrements dans les modes de transport, et en vue de promouvoir un fonctionnement durable et en conformité avec la combinaison et l'optimalisation des modes de transport.

4.6. Les revenus générés devraient être affectés à la prévention ou à la lutte contre les effets externes non désirés, par exemple des mesures à la source ou traitant des coûts de soins de santé qui sont, clairement, directement liés au mode de transport, ou bien des puits de carbone.

4.7. Le Comité juge également essentiel que les différentes composantes des coûts externes soient connues et reconnues pour chaque mode de transport.

4.8. En matière de trafic routier par exemple, les coûts générés par les encombrements devraient être imputés de manière proportionnelle et équitable au transport de fret et au transport de personnes.

4.9. Dans l'intérêt d'un développement durable des divers modes de transport, le Comité aimerait que davantage d'attention soit accordée à la prise en considération des aspects sociaux dans le cadre du débat sur l'internalisation des coûts externes.

4.10. Le Comité souhaite en outre insister sur le fait que l'internalisation des coûts externes ne peut en aucun cas se répercuter sur les revenus des travailleurs, mais que ces coûts doivent être supportés par les utilisateurs des différents modes de transport.

4.11. Sur un plan de principe, le Comité peut donc épouser la philosophie professée par la Commission visant à calculer tous les coûts externes (7). Cependant, il ne sera possible d'atteindre l'effet ainsi recherché que si cette démarche intellectuelle est appliquée à la même échelle dans tous les domaines où interviennent des coûts externes.

4.12. La situation actuelle, dans laquelle les coûts externes ne sont pas imputés aux différents modes de transport et à leurs usagers, confère un avantage concurrentiel aux modes de transport qui génèrent des coûts externes élevés. L'internalisation de ces coûts permettrait de garantir pour sa part une saine concurrence, ce qui aurait pour effet un déplacement vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement. Le Comité considère important de communiquer beaucoup plus vigoureusement sur ce principe, car il pourrait entraîner également des modifications de la structure des exploitants et des usagers du secteur des transports.

4.13. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de créer un cadre au niveau communautaire.

4.13.1. Cependant, le Comité estime que ce cadre doit prévoir une série de conditions générales auxquelles devront satisfaire, dans une certaine fourchette, les prélèvements à facturer pour la neutralisation des coûts externes. Il conviendrait notamment d'envisager ici les types de coûts externes, le montant des prélèvements à justifier en fonction du niveau de vie, avec une modulation spatio-temporelle poussée, déterminée géographiquement et non politiquement.

4.13.2. Les autorités compétentes pour le prélèvement, par exemple un État membre ou une collectivité locale ou régionale, devront ensuite affiner le tarif, dans la fourchette précitée, en fonction de leur connaissance détaillée de la situation locale, ce qui permettra de tenir compte des différences de niveau de vie entre les régions.

(7) Le Comité attire l'attention sur le fait qu'il convient d'exclure de ces dispositions le patrimoine roulant, navigant ou volant, c'est-à-dire les moyens de transport historiques.

4.13.3. Dans les transports maritime et aérien, l'internalisation des coûts externes devra tenir compte de la réalité de la compétition mondiale à laquelle ces transports sont confrontés.

4.13.3.1. Pour des raisons de concurrence, les trois branches «classiques» du transport intérieur, à savoir la route, le rail et les voies navigables, actives sur le territoire européen doivent être soumises de manière équilibrée à une stratégie et une méthodologie identiques, lesquelles pourront bien évidemment produire des résultats variables selon les spécificités de chacun de ces secteurs.

4.13.3.2. Une telle internalisation est cohérente avec la politique de comodalité des transports et la politique de la concurrence, et nous rapproche de «1992», à savoir de la finalisation du marché intérieur sans frontières nationales.

5. Observations spécifiques

5.1. Évoquant la convention de Mannheim sur la navigation intérieure, la Commission relève à juste titre qu'elle constitue un

cadre réglementaire qui mérite de retenir l'attention. Ce traité s'applique au Rhin, y compris dans sa partie suisse, et à ses affluents. Étant plus ancienne que les traités de l'Union, la Convention, à laquelle un troisième pays est devenu partie, est prioritaire ⁽⁸⁾. Elle interdit la taxation de la navigation – comprenez du trafic de navigation intérieure.

5.2. Confronté d'une part à la profonde crise mondiale et éprouvant d'autre part de la sympathie pour l'idée d'internalisation des coûts externes, qui implique surtout des aspects environnementaux, le Comité lance un appel à ne pas se laisser décourager.

5.3. Il demande au contraire que d'autres étapes positives soient franchies et que l'on continue à développer et à étoffer le cadre de l'internalisation des coûts externes, comme décrit aux paragraphes 4.13.1 et suivants. Il estime qu'il s'agit là d'une tâche à mener dans le cadre d'une étroite collaboration entre les institutions européennes, les États membres et les entreprises.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Article 307 du traité CE.

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 concernant la télémédecine au service des patients, des systèmes de soins de santé et de la société»

COM(2008) 689 final

(2009/C 317/15)

Rapporteur: **M. BOUIS**

Le 4 novembre 2008, 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 concernant la télémédecine au service des patients, des systèmes de soins de santé et de la société»

COM(2008) 689 final.

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 26 juin 2009 (rapporteur: M. Bouis).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 160 voix pour et 3 abstentions.

1. Observations et recommandations

1.1. Le CESE accueille avec intérêt la communication de la Commission qui soutient et encourage les États membres en matière d'intégration de la télémédecine dans leurs politiques sanitaires.

1.2. Le CESE retient la volonté de la Commission qui, dans le respect du principe de subsidiarité, vise à susciter la confiance à l'égard de la télémédecine, à la faire accepter, à accroître la clarté juridique en la matière, à résoudre les problèmes techniques et à faciliter le développement du marché. Les États membres restent responsables de leur politique de santé publique et du développement de la télémédecine, en fonction de leur capacité d'investissement.

1.3. Pour le CESE, il convient d'informer davantage les responsables de la santé publique, les professionnels et les patients, à qui il convient de fournir des informations probantes de façon soutenue en ce qui concerne l'appréciation du rapport coût/efficacité.

1.4. Le CESE sera attentif au fait que les travaux de recherche/développement apportent toute garantie de sécurité d'utilisation, d'ergonomie simplifiée et de moindre coût d'acquisition et d'utilisation. Il note la volonté de la Commission de soutenir un projet pilote de télésurveillance de grande envergure.

1.5. Le CESE relève les difficultés de développement de la télémédecine alors qu'elle est, dans certaines conditions clairement

définies, un facteur d'amélioration du système de santé au bénéfice des patients, des praticiens et des organismes de sécurité sociale. Il estime nécessaire de procéder à une définition de ses champs d'application et de lui donner une assise juridique solide.

1.6. Le CESE juge opportun de s'en tenir à une définition simplifiée des actes médicaux entrant dans le champ de la télémédecine, afin que la confidentialité soit garantie et que la sécurité la plus élevée pour le patient soit recherchée.

1.7. Le CESE se réjouit de la volonté de mettre en place, dès 2009, une plate-forme européenne d'assistance aux États membres en ce qui concerne le partage d'informations sur les cadres juridiques nationaux.

1.8. Pour le CESE, l'acte médical utilisant la télémédecine en tant que technique complémentaire doit respecter les droits et obligations liés à tout acte médical, mais aussi prendre en compte les obligations liées à sa spécificité, telles que l'information sur les moyens techniques de transmission des données et leur sécurisation.

1.9. Pour le CESE, il est évident que l'accès au haut-débit ⁽¹⁾, de même amplitude dans chaque pays, et la connectivité totale sont des conditions essentielles du développement de la télémédecine. L'équipement numérique des territoires, surtout des zones rurales et ultrapériphériques doit être renforcé afin d'assurer un accès égal des citoyens aux soins de santé.

⁽¹⁾ JO C 175, 28.7.09, p. 8.

1.10. Le CESE soutient la Commission dans sa volonté de publier un document de stratégie politique sur la base des normes existantes ou en cours d'élaboration, en vue de garantir l'intégrité, la qualité et la sécurité des systèmes.

1.11. Pour le CESE, au-delà des aspects techniques et organisationnels, il est nécessaire de développer des échanges sur les bonnes pratiques cliniques en matière de télémédecine.

1.12. Le CESE se réjouit de la proposition visant à définir trois niveaux d'action pour les années à venir.

1.13. À l'échelon des États membres, une attention particulière doit être portée à la classification des actes, de leurs coûts et de leurs taux de remboursement.

1.14. À l'échelon des États qui bénéficieront d'un soutien de l'Union, il convient de mettre en place des outils de pilotage et d'évaluation concernant les aspects techniques et l'efficacité de la télémédecine.

1.15. S'agissant des actions mises en œuvre par la Commission, le CESE estime que, pour répondre aux craintes des usagers et renforcer leur confiance, celle-ci devrait soutenir des programmes d'information et de formation sur l'usage des nouvelles technologies destinés aux professionnels de la santé et au grand public.

1.16. Le CESE regrette que les aspects touchant à la formation des praticiens ne bénéficient pas d'une attention particulière. Un projet structuré de formation universitaire et en cours d'exercice de carrière se révèle indispensable. Une telle formation ne doit cependant pas conduire à former des «télémédecins» mais à former l'ensemble des médecins à la télémédecine.

1.17. Le CESE incite la Commission et les États membres au strict respect des recommandations formulées dans la présente communication et du calendrier d'actions proposé.

1.18. Le CESE estime que les organisations représentatives des patients, des consommateurs et des professionnels de la santé doivent être associées à la définition des modalités de développement de ces nouvelles technologies. Il estime important d'être associé à l'analyse des différentes étapes de la mise en œuvre des engagements pris.

1.19. Pour le CESE, le développement de la télémédecine, au service des patients, des systèmes de soins et de la société, doit se concevoir dans le cadre de l'évolution générale des systèmes et des politiques de santé.

2. Synthèse de la communication

2.1. Contexte de la démarche

2.1.1. La télémédecine ⁽²⁾, c'est-à-dire la fourniture à distance des services de soins de santé, peut contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des patients et des professionnels et répondre aux défis auxquels sont confrontés les systèmes de soins de santé (vieillesse de la population, développement des maladies chroniques, maintien à domicile, malades isolés ou limités dans leurs déplacements, démographie médicale, déséquilibre de la répartition territoriale de l'offre de soins, etc.).

2.1.2. Au-delà de l'amélioration des soins et de l'efficacité des systèmes de santé, la télémédecine peut apporter une contribution à l'économie de l'UE en raison du dynamisme de ce secteur d'activité (PME notamment). Toutefois le recours à la télémédecine est encore limité et le marché demeure fragmenté.

2.2. La démarche de la communication

2.2.1. La communication soutient et encourage les États membres en matière d'intégration de la télémédecine dans leurs politiques sanitaires en recensant les obstacles à son utilisation, en aidant à les surmonter et en fournissant des éléments de nature à susciter l'intérêt pour ces services de manière à les faire accepter par la communauté médicale et les patients.

2.2.2. Vu que les États membres sont responsables au premier chef de l'organisation, du financement et de la fourniture des soins de santé et qu'ils ont seuls la capacité de faire de la télémédecine une réalité dans le respect du principe de subsidiarité, la Commission définit des actions à entreprendre par les États, par elle-même et par les parties concernées.

3. Observations générales

3.1. Le CESE prend acte de la définition du champ couvert par la communication de la Commission, mais souhaite rappeler la nécessité de l'informatisation du dossier médical et du lien étroit de celle-ci avec le développement de la télémédecine.

3.2. Le CESE est favorable au développement de la télémédecine pour répondre à l'objectif primordial d'assurer à tous un accès égal à des soins de qualité. Il note son impact prévisible sur le système de santé et les pratiques des professionnels et estime nécessaire une vigilance accrue à l'égard des risques de marchandisation.

⁽²⁾ La télémédecine englobe une variété de services tels que la téléradiologie, la télépathologie, la télédermatologie, les téléconsultations, la télé-surveillance, la téléophtalmologie, à l'exception de la téléchirurgie. Toutefois, la communication ne considère pas les portails d'information/santé, les dossiers informatisés de santé, la transmission électronique des prescriptions ou l'orientation des patients vers un spécialiste, comme des services de télémédecine.

3.2.1. Si le développement de la télémédecine est un levier pour généraliser les pratiques collégiales des praticiens et l'organisation des soins en réseaux, ainsi qu'un facteur d'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des soins, il convient cependant d'anticiper et d'accompagner ces changements par des réflexions sur l'organisation, la hiérarchisation et la délégation de tâches, ainsi que sur la protocolisation des pratiques.

3.3. Le CESE apprécie les **trois niveaux d'action** proposés et formule des observations à leur sujet.

3.3.1. Susciter la **confiance** à l'égard des services de télémédecine et les faire accepter

3.3.1.1. Pour le CESE, il convient d'informer davantage les responsables de la santé publique, les professionnels et les patients, ainsi que leurs organisations respectives en créant des espaces de débat. Cette obligation d'informer doit s'appuyer sur la mise en évidence d'éléments d'appréciation relatifs à l'efficacité de la télémédecine. Dans cette perspective, des informations probantes doivent être apportées en ce qui concerne l'appréciation du rapport coût/efficacité. A cet égard, il faut rappeler que le développement et la pérennité du recours à la télémédecine dépendent du niveau de remboursement des coûts de ces services et du solde à charge des patients.

3.3.1.2. Le CESE fait remarquer qu'en matière de recherche/développement, les PME du secteur ne disposent pas de capacité financière suffisante. Dès lors, l'intervention du secteur public tout comme le partenariat public/privé constituent un instrument de diffusion à grande échelle des systèmes de télésurveillance. En ce qui concerne le matériel, le CESE sera attentif au fait que sa mise au point permette de garantir sa sécurité, son ergonomie simplifiée et un moindre coût d'acquisition et d'utilisation. Tout développement ne peut être le seul fait des industriels.

3.3.1.3. Le CESE souligne que le déploiement de la télémédecine et particulièrement de la télésurveillance pose de nouveaux problèmes d'éthique du fait de la modification de la relation entre le patient et le médecin. Pour faire accepter ces techniques, qui ne sauraient remplacer la relation humaine, il estime indispensable que soient balisées les relations soignant/soigné pour des patients en quête de chaleur humaine et d'explications compréhensibles, exactes et rassurantes.

3.3.1.4. Pour le CESE, il est essentiel de démocratiser l'usage de l'outil technique pour permettre aux patients de conserver le contrôle de leur vie et de leurs choix.

3.3.1.5. De plus, le personnel médical en relation téléphonique ou sur écran devra avoir reçu une formation psychologique pour humaniser la relation à distance et pallier le manque de présence physique, présence sur laquelle était bâti jusqu'à présent le colloque singulier praticien/patient.

3.3.1.6. Le CESE note avec intérêt la volonté de la Commission de soutenir dans le cadre de son programme «*Pour la compétitivité et l'innovation*» un projet pilote de télésurveillance de grande envergure, associant les organismes payeurs. Il insiste sur le fait que les États membres ont la responsabilité d'évaluer leurs besoins et leurs priorités dans le domaine de la télémédecine d'ici fin 2009.

3.3.1.7. Le CESE approuve également le financement de programmes tels que «*Assistance à l'autonomie à domicile*» (AAD) ⁽³⁾, mis en œuvre au titre de l'article 169 du traité et encourage les États membres à y participer.

3.3.2. Accroître la **clarté juridique**

3.3.2.1. Le CESE relève que la télémédecine se développe avec difficulté alors qu'elle est, dans certaines conditions clairement définies, un facteur d'amélioration du système de santé au bénéfice des patients, des praticiens et des organismes de sécurité sociale: elle constitue un moyen efficace pour optimiser la qualité des soins par la rapidité des échanges et elle contribue à améliorer l'efficacité du temps médical. Le CESE estime nécessaire de définir ses champs d'application et de lui donner une assise juridique satisfaisante.

3.3.2.2. Le CESE juge opportun de s'en tenir à une définition simplifiée des actes médicaux entrant dans le champ de la télémédecine tels que:

- **la téléconsultation:** acte médical se réalisant en liaison avec le patient qui dialogue à distance avec le médecin, le diagnostic pouvant déboucher sur la délivrance d'une ordonnance de soins ou de médicaments;
- **la télé expertise:** diagnostic et/ou thérapie qui se réalise hors de la présence du patient. Il s'agit d'un échange entre plusieurs praticiens qui arrêtent leurs diagnostics sur la base des données figurant au dossier médical;
- **la téléassistance:** acte consistant pour un médecin à aider à distance un autre praticien en train de réaliser un acte médical ou chirurgical. Ce terme est également utilisé en situation d'urgence pour l'aide à un secouriste.

Pour ces actes, il est primordial d'améliorer la clarté juridique, de faire en sorte que les systèmes de protection des données soient renforcés et de veiller à la sécurité la plus élevée pour le patient, tant au niveau de la collecte, que du stockage et de l'utilisation des données.

3.3.2.3. Le CESE, ayant noté que les définitions des actes médicaux et leurs implications tant sur le plan juridique que judiciaire, mais aussi en termes de remboursement, sont différentes d'un État membre à l'autre, rappelle que les bénéficiaires de soins de santé sont libres de consulter et de recevoir un traitement médical dans un autre État que le leur, et ce quelle que soit la manière dont ce service est fourni ⁽⁴⁾, ce qui comprend la télémédecine.

3.3.2.4. Le CESE rappelle son intérêt pour la mise en place de systèmes de recours en cas de préjudice et de modalités claires de traitement des contentieux, y compris au niveau transnational, ce qui doit conduire à la généralisation d'un système d'assurance obligatoire pour tous les professionnels.

⁽³⁾ JO C 224 du 20.8.2008.

⁽⁴⁾ JO C 175 du 28.7.2009, p. 116.

3.3.2.5. Le CESE se réjouit de la volonté de la Commission de mettre en place dès 2009 une plate-forme européenne d'assistance aux États membres sur le partage d'informations concernant les cadres juridiques nationaux et leurs éventuelles modifications liées à la télémédecine.

3.3.2.6. Pour le CESE, la télémédecine ne peut pas et ne doit pas remplacer l'acte médical. Elle est complémentaire et présente des limites du fait de l'absence d'examen cliniques. Elle est soumise au respect des mêmes droits et obligations liés à tout acte médical. En outre, une attention toute particulière doit être portée aux points suivants:

- la qualité du praticien doit être indiquée clairement;
- le patient/la patiente doit bénéficier des dernières connaissances médicales, quels que soient son âge, sa situation financière et sa pathologie;
- le patient/la patiente doit être informé(e) sur l'intérêt et la portée de l'acte, ainsi que sur les moyens mis en œuvre;
- le patient/la patiente doit pouvoir donner son libre consentement;
- le secret médical doit être assuré;
- la prescription consécutive doit être reconnue;
- les demandes et les réponses du praticien doivent être compréhensibles pour le patient;
- les documents générés doivent être sécurisés et inscrits dans le dossier médical;
- la continuité des soins doit être assurée;
- l'acte médical doit être d'une qualité au moins équivalente à celle de l'acte traditionnel;
- l'absence d'examen clinique ne doit pas être compensée par une multiplication d'examen radiologiques ou biologiques;
- une stricte confidentialité doit être assurée en ce qui concerne les conditions techniques de transmission des données et les conditions de leur traitement par les personnels médicaux et paramédicaux.

Plus spécifiquement, la réalisation d'actes de télémédecine doit comprendre une information sur les moyens techniques mis en œuvre pour la transmission des données.

3.3.3. Résoudre les **problèmes techniques** et faciliter le **développement du marché**

3.3.3.1. Pour le CESE, l'accès au haut débit ⁽⁵⁾, nécessaire pour assurer une sécurité maximale, et la connectivité totale conditionnent le développement de la télémédecine. La confiance des praticiens et des patients dans cette pratique passe en effet par une garantie de la sécurité des technologies appliquées et par la facilité de leur utilisation.

3.3.3.1.1. L'équipement numérique des territoires, surtout des zones rurales et ultrapériphériques, doit être consolidé, la télémédecine nécessitant un maillage efficient, d'autant que les populations situées dans de telles zones sont particulièrement concernées.

3.3.3.1.2. L'absence de haut-débit entraîne pour les professionnels des temps de réponse inacceptables et elle empêche la transmission de fichiers volumineux; la dégradation de certaines informations peut causer de graves risques médicaux.

3.3.3.2. Le CESE soutient la Commission dans sa volonté de publier en collaboration avec les États membres, un document de stratégie politique visant à garantir l'interopérabilité, la qualité et la sécurité des systèmes de télésurveillance, sur la base des normes existantes ou en cours d'élaboration à l'échelon européen. Pour le CESE, en raison de la constante évolution des technologies en question, seule une évaluation régulière de la fiabilité des matériels est susceptible d'asseoir la confiance.

3.4. Pour le CESE, si le développement de ces technologies est une opportunité pour l'économie en général, l'impact sur le financement fragile des systèmes de santé demande à être évalué et des aides communautaires en matière de recherche et développement seraient opportunes. Il estime que le programme en faveur des «TIC pour bien vieillir» ⁽⁶⁾ devrait à l'avenir s'intéresser aux spécificités de la télémédecine.

4. Observations particulières

4.1. Etant donné que la télémédecine ne doit pas être considérée comme un domaine relevant du seul développement de l'e-commerce, car elle reste un acte médical à part entière, le CESE se réjouit de la proposition visant à définir **trois niveaux d'action** pour les années à venir.

⁽⁵⁾ JO C 175, 28.7.09, p. 8.

⁽⁶⁾ Couvert par le 7^e PC (septième programme-cadre).

4.1.1. À l'échelon des **États membres**, le CESE souligne l'attention qui doit être accordée à la classification des actes et de leurs remboursements. En effet, les systèmes d'assurance n'ont pas tous intégré la télémédecine en tant qu'acte médical et se montrent prudents en ce qui concerne les conditions de prescription correspondantes.

4.1.1.1. De toute évidence, compte tenu du coût des investissements, il est nécessaire que les institutions et/ou organismes de santé publique compétents en matière de politique sanitaire, recherchent, dans le cadre de la plate-forme d'échanges entre les multiples parties intéressées, les possibilités de dégager des financements et d'en déterminer les sources. Il reste que le CESE s'inquiète du risque que la contribution des malades à la couverture de leurs soins augmente considérablement au prétexte de ces nouvelles dispositions.

4.1.2. À l'échelon des **États membres qui bénéficieront** d'un soutien de l'UE, le CESE relève que, compte tenu la diversité des règlements dans les différents pays, ainsi que des pratiques et des usages en la matière, il convient de publier dès 2009 l'analyse d'un cadre juridique communautaire susceptible d'être appliqué aux services de télémédecine.

4.1.2.1. Pour le CESE, il serait opportun qu'au-delà de cette analyse, des outils de pilotage et d'évaluation soient établis avec l'aide de l'UE. De même, il y aurait lieu de déterminer des objectifs stratégiques et cohérents pour assurer la visibilité dont les décideurs ont besoin. Cette visibilité passe par une évaluation médico-économique adaptée aux enjeux démographiques et à ceux du développement des systèmes de santé au bénéfice des patients.

4.1.3. À l'échelon des actions à mettre en œuvre par la **Commission**, le CESE estime que pour répondre aux craintes des usagers et au problème de confiance qui y est lié, la Commission devrait soutenir des programmes pédagogiques visant à familiariser les patients avec ces pratiques et ces instruments nouveaux, d'autant que ces patients sont bien souvent des personnes âgées.

4.1.3.1. Le CESE regrette que la Commission n'accorde pas une attention particulière aux aspects touchant à la formation des praticiens, aux fins de les familiariser avec ces nouvelles conditions d'exercice de leur art. La continuité et la coordination des soins nécessitent également la maîtrise de nouveaux outils de dialogue avec le patient.

4.1.3.1.1. Le CESE soutient que, dans le domaine de la télémédecine comme dans bien d'autres, la formation adaptée à chaque

catégorie de professionnels du secteur de la santé doit être considérée comme un outil majeur du changement. Un projet structuré de formation universitaire et en cours de carrière, visant à optimiser l'utilisation de la télémédecine pour améliorer la qualité des soins, est indispensable. Ceci implique également une information soutenue du grand public.

4.1.3.1.2. Le CESE note par ailleurs que la nature interactive et interprofessionnelle de l'usage de ces nouvelles technologies constitue en elle-même un support pédagogique favorisant l'autoapprentissage dans le cadre d'un travail en partenariat, appelé à se développer.

4.1.4. Pour le CESE, il est indispensable, sur le plan de la recherche technologique, du développement des matériels et des logiciels, ainsi qu'au regard des aspects économiques de la fourniture d'équipements et du remboursement des prestations, comme en termes d'acceptabilité et de confiance à l'égard de la télémédecine, que celle-ci soit considérée comme une pratique médicale à part entière et non comme une mode ou un substitut. Il est souhaitable d'en prévoir une harmonisation et une homologation pour faciliter les échanges entre les opérateurs de soins et l'implication des patients, grâce à un environnement convivial.

5. Conclusions

5.1. L'évolution culturelle, que représente la pratique de la télémédecine nécessite une communication adaptée. De nouveaux métiers pourront se développer pour accompagner celle-ci.

5.2. Pour le CESE, le développement de la télémédecine doit se concevoir dans le cadre d'une évolution des systèmes et des politiques sanitaires.

5.3. Les usagers du système sanitaire sont appelés à devenir davantage des acteurs de leur santé. Leurs organisations représentatives et celles des professionnels du secteur de la santé devront être associées à la définition des modalités de développement et de financement de ces nouvelles technologies.

5.4. Le CESE considère important d'être associé à l'analyse des étapes de la mise en œuvre des engagements pris: au-delà du développement opérationnel de la télémédecine et des moyens mis à disposition, c'est de l'égalité des citoyens devant l'accès aux soins dont il est question.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs»

COM(2008) 816 final — 2008/0246 (COD)

(2009/C 317/16)

Rapporteur: **M. Bernardo Hernández BATALLER**

Corapporteur: **M. Jörg RUSCHE**

Le 12 février 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 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 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs»

COM(2008) 816 final – 2008/0246 COD.

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 26 juin 2009 (rapporteur: **M. Hernández Bataller**, corapporteur: **M. Rusche**).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 65 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE souscrit à la proposition de la Commission à l'examen dès lors que, de manière générale, l'application du règlement entraînera un approfondissement du marché intérieur et des droits des passagers, en particulier des personnes handicapées.

1.2. Toutefois, le Comité regrette que la proposition n'aborde pas, de manière spécifique et plus détaillée, la situation des personnes handicapées ainsi que les normes plus avancées en matière de sauvegarde des droits fondamentaux et des droits économiques des consommateurs.

1.3. Concernant les personnes handicapées, il conviendra d'établir un cadre qui garantisse, en tout état de cause, l'accessibilité dans les termes suggérés par le CESE dans le présent avis.

1.4. En matière de sécurité, il faudra toujours prendre en considération la norme la plus élevée, à l'intérieur des cadres législatifs qui sont d'application ou que l'on projette d'appliquer pour l'assurer dans les États membres de l'Union européenne.

1.5. Pour ce qui est des droits fondamentaux de la personne tels que la protection de la vie privée relativement aux bases de données, il convient également de prévoir une réglementation spécifique qui renforce les garanties en la matière.

1.6. En ce qui a trait aux droits économiques des consommateurs, la législation en question devra faire l'objet d'une amélioration substantielle concernant différents aspects tels que le réacheminement et le remboursement, l'indemnisation relative au

prix du billet, l'information aux passagers ou la procédure de réclamation.

2. Contexte

2.1. L'article 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽¹⁾ prévoit qu'un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union. Pour sa part, l'article 3 du traité sur l'Union européenne, dispose que l'action de la Communauté comporte une contribution au renforcement de la protection des consommateurs, tandis que son article 153 prévoit un mandat afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et leur assurer un niveau élevé de protection.

2.2. Dans le livre blanc «*La politique européenne des transports à l'horizon 2010*» ⁽²⁾, la Commission envisageait de fixer les droits des passagers en déterminant des principes communs à tous les modes de transport ⁽³⁾, et relevait la nécessité de renforcer une série de droits, tels que les mesures spécifiques en faveur des personnes à mobilité réduite, les solutions automatiques et immédiates en cas d'interruption de voyage (retards importants, annulations ou refus d'embarquement), les obligations d'information des passagers et le traitement des plaintes et des moyens de recours.

⁽¹⁾ JO C 303 du 14.12.2007, p. 1.

⁽²⁾ COM(2001) 370 du 12.9.2001.

⁽³⁾ Semblables à ceux envisagés dans le règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 11 février 2004, établissant des règles communes sur la compensation et l'assistance aux passagers aériens en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de grand retard des vols. JO L 46 du 17.2.2004.

2.3. La Commission a mené en 2006 une consultation publique sur les droits des passagers maritimes, qui a été partiellement consacrée à la protection des droits des personnes à mobilité réduite durant les voyages par mer et par voies navigables, une majorité s'étant alors dégagée en faveur de l'existence d'un minimum commun de protection des droits des passagers dans toute l'UE, quel que soit le mode de transport utilisé et que le voyage se déroule intégralement à l'intérieur d'un État membre ou qu'il traverse des frontières intérieures ou extérieures.

2.4. D'autre part, selon les conclusions générales d'une étude indépendante ⁽⁴⁾, la protection des passagers de l'UE n'est pas pleinement satisfaisante, notamment en raison du manque d'uniformité en ce qui concerne la portée et le degré de protection de leurs droits, de l'inexistence d'un cadre prévoyant des solutions immédiates et prédéfinies pour les cas d'annulation et de retard et du manque d'information aux passagers concernant leurs droits lorsqu'une situation critique se produit.

2.5. L'évaluation d'impact portait essentiellement sur les principes d'indemnisation et d'assistance en cas d'annulation et de retards, les règles d'accessibilité, la discrimination et l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite; les normes de qualité et les obligations en matière d'information, ainsi que sur les dispositions pour le traitement des réclamations et pour la surveillance du respect des règles.

3. Proposition de la Commission

3.1. La proposition à l'examen a pour objet d'établir, au moyen d'un règlement, des règles minimales communes applicables à la non-discrimination entre les passagers en ce qui concerne les conditions de transport offertes aux passagers par les transporteurs, la non-discrimination des personnes handicapées et à mobilité réduite et la prestation obligatoire d'assistance à ces personnes, les obligations des transporteurs envers les passagers en cas d'annulation ou de retard, l'information minimum devant être fournie aux passagers, le traitement des plaintes et l'exercice effectif des droits des passagers.

3.2. La proposition sera appliquée aux services commerciaux de transport maritime de passagers, y compris les croisières dans ou entre les ports ou les embarcadères ou débarcadères situés sur le territoire des États membres soumis aux dispositions du traité.

3.3. Par ailleurs, elle aborde également les obligations des transporteurs en cas d'interruption de voyage et en matière d'informations fournies, le droit à l'assistance, le réacheminement et le remboursement, l'indemnisation relative au prix du billet et des mesures supplémentaires en faveur des voyageurs.

3.4. Il est prévu que chaque État membre désigne un ou plusieurs organismes indépendants chargés de l'application du règlement, qui puissent adopter les mesures nécessaires pour garantir

le respect des droits des passagers, y compris la conformité aux règles d'accessibilité.

4. Observations générales

4.1. Le CESE accueille favorablement les règles minimales communes contenues dans la proposition de règlement, tout en espérant une évolution future vers un niveau de protection plus favorable et élevé au bénéfice des consommateurs, conformément au mandat établi dans le traité établissant la Communauté européenne. La Commission devrait expressément spécifier que les excursions touristiques d'une durée inférieure à une journée n'entrent pas dans le champ d'application de la proposition à l'examen.

4.1.1. La proposition qui fait l'objet du présent avis est audacieuse et, conformément à l'approche récente de la Commission européenne, place le consommateur au cœur du fonctionnement du marché intérieur, le considérant comme bénéficiaire ultime de l'ouverture des marchés nationaux.

4.1.2. En effet, au-delà de l'ensemble de règles et de principes établis pour garantir les droits économiques des utilisateurs du transport maritime et fluvial, intraétatique et supraétatique, le règlement met en place un régime de reconnaissance et de sauvegarde des droits des citoyens et des personnes en général.

4.1.3. Par ailleurs, la proposition complète les législations de plusieurs États membres de l'UE qui ne traitent pas cette question ou le font d'une manière incertaine, qui ne garantit pas, dans la pratique, les droits des personnes handicapées ou d'âge avancé. Ces carences concernent actuellement les systèmes d'accès, d'information et d'assistance à bord du navire, ainsi que l'information préalable, qui pourrait manifestement être améliorée dans de nombreux cas.

4.1.4. Néanmoins, le CESE marque son désaccord par rapport à la possibilité laissée aux États membres d'exclure du champ d'application de la proposition les services couverts par des contrats de service public, précisément parce que ce sont ces services qui sont les plus fréquemment utilisés par les citoyens et dont les personnes handicapées peuvent avoir le plus besoin. La Commission pourrait, à la suite du point 19 a) et b) prévoir un alinéa qui demande aux autorités responsables d'envisager pour ces cas un système d'indemnisation automatique.

En dépit de la législation existante en matière de sécurité maritime (directives 1999/35/CE, 98/18/CE et 98/41/CE), le CESE considère qu'il faudrait expressément inclure dans le règlement le droit des passagers à la sécurité en tant que droit à part entière qui leur est spécifique.

En ce sens, il est estimé que la notion de sécurité inclut également l'accessibilité, à savoir, qu'elle devra être garantie aux passagers non seulement lors de la montée à bord des navires et la descente de ceux-ci mais aussi durant toute la durée du trajet.

⁽⁴⁾ Étude indépendante commandée par la direction générale Transports et énergie en 2005/2006, intitulée «Analyse et évaluation du niveau de protection des droits des passagers dans le domaine du transport maritime dans l'UE».

De même, il faudra garantir expressément, pour toutes les embarcations et tous les trajets auxquels s'applique ce règlement, l'accès à bord des chiens-guides qui ne font qu'un avec les personnes handicapées qu'ils assistent, afin que ces dernières puissent exercer pleinement leur droit à la libre circulation et à la mobilité.

4.1.5. Le CESE rappelle à la Commission qu'elle doit adopter et proposer, au niveau communautaire, toutes les mesures nécessaires pour que les personnes handicapées ou à mobilité réduite aient droit, au même titre que les autres citoyens, à la liberté de circulation et de choix et à la non-discrimination. Il y a lieu d'appliquer le «modèle social du handicap», y compris l'obésité afin que toutes les personnes puissent utiliser les moyens de transport.

4.1.6. En ce qui concerne la base juridique, constituée par les articles 70 et 81 du traité, le Comité considère qu'il faudrait y ajouter l'article 153, qui vise la protection élevée des consommateurs dans les actions de la Communauté.

4.1.7. Le CESE considère qu'il est pertinent d'utiliser l'instrument du règlement, car les règles appliquées dans la proposition doivent être mises en œuvre d'une manière uniforme et effective dans toute l'Union européenne afin de garantir un niveau de protection adéquat aux passagers maritimes et l'égalité de conditions aux transporteurs de voyageurs.

4.1.8. Le CESE partage le point de vue des législateurs européens, selon lequel les mécanismes de corégulation et d'autorégulation «ne sont pas applicables si les droits fondamentaux ou des choix politiques importants sont en jeu ou dans les situations où les règles doivent être appliquées uniformément dans tous les États membres»⁽⁵⁾ et estime, à ce titre, que la proposition de règlement est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

4.1.9. S'agissant toutefois du chapitre III, l'objectif d'assurer aux acteurs économiques des conditions uniformes au sein du marché intérieur n'est que partiellement atteint, dans la mesure où le règlement attribue aux États membres une latitude importante quant aux droits applicables en cas de retard ou d'annulation. Le rapport que la Commission doit élaborer dans les trois ans qui suivent l'approbation du règlement (article 30) devrait examiner concrètement si une éventuelle disparité des législations dans ce domaine porte ou non atteinte à la concurrence ou au bon fonctionnement du marché intérieur.

4.1.10. Le CESE admet que les opérations de transport effectuées principalement à des fins touristiques, notamment les excursions et les visites touristiques, n'entrent pas dans le champ d'application du règlement. Cependant le cas des passagers mis en difficulté pour des correspondances par le défaut de l'un des maillons de leur voyage devrait être pris en considération.

⁽⁵⁾ Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du Parlement européen, Conseil et Commission (2003/C 321/01), point 17.

4.2. Le CESE juge important que le billet soit la preuve de la conclusion du contrat de transport et que l'on considère les obligations du règlement comme un droit impératif en faveur des passagers, ne pouvant faire l'objet d'aucune exonération, sans porter atteinte à l'actuel acquis en termes de protection, en particulier en ce qui concerne les clauses abusives⁽⁶⁾ et les pratiques commerciales déloyales⁽⁷⁾.

Il faudra chercher une solution spécifique pour contourner ou, le cas échéant, modifier de la manière la plus favorable aux personnes handicapées, l'obligation qui leur est faite actuellement et ce de manière presque généralisée, de communiquer aux transporteurs 48 heures à l'avance au moins leur intention d'effectuer un trajet donné. De toute évidence, ce délai contraignant imposé aux personnes handicapées peut entraver leur plein exercice de certains droits liés à la libre circulation des personnes, tels que le droit au loisir, ou celui de faire face à n'importe quelle situation d'urgence qu'elles pourraient rencontrer.

Le CESE demande qu'une certaine flexibilité soit autorisée dans le système de notification pour l'assistance à bord. Ce mode de voyage ne requiert pas des passagers qu'ils réservent à l'avance; dès lors, obliger les personnes handicapées à notifier leur besoin d'assistance à l'avance serait une violation du droit à l'égalité de traitement. Aussi conviendrait-il de faire la distinction entre les trajets sur de longues distances et les trajets sur de courtes distances, ou le type de bateau/navire utilisé pour le transport. La Commission européenne devrait obliger les transporteurs à fournir aux passagers un accusé de réception de leur notification afin que le passager puisse être en mesure de prouver qu'il a effectivement notifié son besoin d'assistance en cas de panne dans le système de transmission de l'information.

4.2.1. Pour appliquer les principes consacrés dans la Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées, ces dernières doivent disposer d'une assistance dans les ports, les embarcadères et les débarcadères et à bord des navires à passagers. Le Comité est totalement d'accord sur le fait que pour satisfaire à ces objectifs d'inclusion sociale, l'assistance doit être fournie à titre gratuit, conformément aux dispositions de l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, concernant le droit à l'intégration des personnes handicapées.

4.2.2. C'est la raison pour laquelle le CESE considère que les exceptions au refus d'embarquement de personnes handicapées ou à mobilité réduite doivent reposer sur des critères objectifs, non discriminatoires, transparents et vérifiables.

⁽⁶⁾ Directive 93/13/CEE du Conseil, du 5.4.1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs. JO L 95 du 21.4.1993, p. 29.

⁽⁷⁾ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur. JO L 149 du 11.6.2005, p. 22.

4.3. Le CESE considère positives les dispositions de l'article 8 de la proposition de règlement concernant le dialogue et la concertation entre les organisations de la société civile organisée et les pouvoirs publics et en vertu desquelles les transporteurs établissent les règles d'accès avec la participation des organisations représentatives des personnes handicapées et les organismes nationaux chargés de l'application. Pour ce qui est de la détermination des normes de qualité, il conviendrait également de les définir avec la collaboration des associations de consommateurs, conformément à l'article 22 de la proposition, en tenant compte des recommandations de l'Organisation maritime internationale et d'autres organismes internationaux compétents en la matière.

4.4. Le «montant spécifique» à prélever tel que prévu dans les termes de l'article 9, paragraphe 3, de la proposition contrevient totalement au principe de la gratuité au titre des objectifs d'inclusion, d'autant plus que cette disposition a un caractère unilatéral. Cependant, la séparation comptable découle naturellement de la transparence minimum requise, même si la vue d'ensemble annuelle soumise à l'audit, devrait être mise à disposition des organisations de personnes handicapées et des associations de consommateurs. Le CESE invite toutefois à examiner si la charge qu'implique un tel décompte doit être imposée aux petites et moyennes entreprises.

4.5. L'indemnisation relative aux fauteuils roulants et à l'équipement de mobilité est conforme à l'objectif de protection du règlement, tout comme la prescription de mettre à la disposition des personnes concernées un équipement de remplacement. L'indemnisation doit être totale et inclure tous les dommages et préjudices causés.

4.6. Par rapport à l'actuelle situation de vide réglementaire, les obligations en cas d'interruption de voyage semblent raisonnables, en tant que normes uniformes minimales. Le CESE peut comprendre qu'il soit prévu dans un premier temps, au plan communautaire, une certaine harmonisation des droits des passagers dans le secteur aérien avec ceux des autres modes de transport, mais il souhaite que soit préconisé d'atteindre très rapidement le niveau de protection le plus élevé.

4.6.1. Le dédommagement au prix du billet, comme système d'indemnisation automatique, peut être un dispositif équitable pour autant qu'il fonctionne avec souplesse et efficacité. Ce système devra évoluer vers des pourcentages plus élevés à l'avenir dans les cas de retard.

4.6.2. Une clarification est nécessaire en ce qui concerne la disposition contenue à l'article 20, paragraphe 4, de la proposition, qui prévoit que ledit article ne s'applique pas si le retard est causé par des «circonstances exceptionnelles». Il y a lieu de clarifier cette disposition conformément à la jurisprudence de la Cour de justice⁽⁸⁾, en ce sens qu'elle ne s'applique pas à un défaut technique de l'avion provoquant l'annulation du vol, à moins que ce problème se rapporte à un événement qui, par sa nature ou son origine, n'est pas inhérent à l'exercice normal de l'activité du

transporteur. De plus, le fait qu'un transporteur se soit conformé aux exigences minimales d'entretien d'un navire ne suffit pas en soi à prouver qu'il a adopté toutes les «mesures raisonnables» ou utiles et à l'exempter ainsi de l'obligation d'indemnisation. Il conviendrait aussi de tenir compte à cet égard des spécificités nautiques du service de transport considéré.

4.6.3. En tout état de cause la disposition de l'article 21 de la proposition selon laquelle aucune disposition de cette dernière ne saurait empêcher les voyageurs de demander auprès des tribunaux nationaux des dommages et intérêts au titre de pertes résultant de l'annulation ou du retard de services de transport est parfaitement conforme au droit fondamental à un recours effectif visé à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4.7. L'information est un aspect important pour les passagers et doit être accessible et conforme à l'évolution technologique. La proposition est donc pertinente à cet égard.

4.8. En ce qui concerne les plaintes, tant que leur objet reste un préjudice d'ordre civil et/ou commercial elles doivent être adressées aux organes responsables de la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, créés sur la base de la recommandation de la Commission 1998/257/CE du 30 mars, ou du moins à des organes respectueux des principes d'indépendance, de transparence, de contradiction, d'efficacité, de légalité, de liberté et de possibilité de représentation.

4.9. Les organes nationaux d'application doivent être compétents pour appliquer pleinement un régime de sanctions effectif, dissuasif et proportionnel, qui inclue, en toute occurrence, la possibilité d'émettre un ordre de paiement en dédommagement aux passagers ayant déposé une plainte.

Il faudrait prévoir dans le règlement une obligation relative à l'existence d'une information adéquate et pertinente, dûment accessible, sur les sanctions et les plaintes que peuvent déposer les passagers.

4.10. En ce qui concerne la protection des données à caractère personnel et la libre circulation de données⁽⁹⁾, le CESE rejoint la Commission sur la nécessité d'une application stricte de la réglementation en vigueur afin de garantir le respect de la vie privée des passagers conformément à la directive 95/46/CE et à la jurisprudence de la Cour de justice, en particulier lorsqu'il s'agit de données personnelles pouvant être remises à des États tiers à l'occasion de la prestation de services de transport. Les personnes inscrites dans un fichier doivent à tout moment être informées de cette inscription, ainsi que de la possibilité d'accéder à celui-ci et de demander la rectification ou la suppression des données les concernant.

⁽⁸⁾ Arrêt du 22 décembre 2008, affaire C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

⁽⁹⁾ Droit à la vie privée et à l'intimité, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

4.11. Le CESE rappelle à la Commission la nécessité de réviser la directive 90/314/CE, dans un souci de cohérence avec la présente proposition et d'autres règles du droit communautaire dérivé et en tout cas pour:

- actualiser les définitions et clarifier la définition de formules telles que «prix tout compris», «forfait» ou «combinaison préalable»;
- définir plus clairement la responsabilité précise de l'opérateur et de l'agent en cas de non-respect du contrat ou d'exécution

défaillante de celui-ci, que l'opérateur ait presté le service en question de manière directe ou indirecte;

- fixer un dédommagement plus clair et complet des consommateurs dans les cas où l'organisateur annule le contrat.

4.12. Le CESE rappelle par ailleurs à la Commission la nécessité de mentionner expressément dans le règlement les directives relatives au transport maritime et à la navigation intérieure visant à assurer un haut niveau de protection, notamment des personnes à mobilité réduite, et d'adapter le cas échéant leur champ d'application géographique.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif»

COM(2008) 852 final — 2008/0247 (COD)

(2009/C 317/17)

Rapporteur: **M. FORNEA**

Le 19 janvier 2009, 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 règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif»

COM(2008) 852 final – 2008/0247 (COD).

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2009 (rapporteur: M. Fornea).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 164 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions

1.1. Le Comité salue la proposition de règlement de la Commission qui représente une avancée en ce qui concerne la promotion de l'établissement de corridors internationaux pour le transport ferroviaire de fret et le développement de ce type de transport en Europe.

1.2. Afin de mobiliser les énergies pour le développement des corridors de fret ferroviaire, **il est nécessaire d'entreprendre une action politique concrète au niveau des corridors**, indépendamment de tout processus législatif. Un règlement ne peut pas à lui seul promouvoir les corridors de fret ferroviaire. Une des priorités premières devrait consister à garantir les **investissements publics et privés afin d'accroître de manière générale la qualité, l'efficacité et la capacité de l'infrastructure**. La mise en œuvre complète des premier et deuxième paquets ferroviaires dans l'ensemble de l'UE constitue une autre priorité majeure.

1.3. Pour faire avancer l'amélioration de l'infrastructure ferroviaire, une **coordination efficace de haut niveau** est nécessaire pour chaque corridor concerné. Il est donc essentiel que tous les ministres des transports examinent ensemble chaque corridor. Consécutivement aux discussions intergouvernementales, les États membres devraient établir des conditions et prendre des engagements. Dans le cadre d'une action politique coordonnée au niveau de l'UE, le commissaire chargé des transports devrait lui-même jouer un rôle plus actif dans la mobilisation des ministres autour des différents corridors.

1.4. Le CESE est d'avis qu'**il ne devrait pas être obligatoire de réserver des capacités à l'avance**, mais que de telles réserves devraient être définies par les gestionnaires d'infrastructures, lorsqu'elles sont jugées nécessaires.

Forcer les gestionnaires d'infrastructures à réserver des capacités à l'avance pourrait donner lieu à une perte de capacité plutôt qu'à son optimisation. Les gestionnaires d'infrastructure devraient cependant garder la possibilité de réserver des capacités. Le Comité estime qu'il convient de donner aux gestionnaires d'infrastructure une certaine flexibilité pour qu'ils puissent **appliquer les règles de priorité d'une façon pragmatique**. Il importe ici de «réduire à un minimum le retard sur l'ensemble des réseaux», plutôt que de donner la priorité à un type de trafic par rapport à un autre. En fait, il faut, quelles que soient les règles en vigueur, que celles appliquées par les gestionnaires d'infrastructure aux trains retardés soient transparentes pour les opérateurs.

1.5. **Tous les acteurs concernés devraient être obligatoirement consultés ou faire partie de l'organe de gouvernance des corridors de fret ferroviaire**: les gestionnaires d'infrastructures, les entreprises ferroviaires, les représentants des États membres, les syndicats concernés, les consommateurs et les organisations écologistes. Les opérateurs ferroviaires devraient être représentés à part entière dans l'organe de gouvernance des corridors, étant donné qu'ils sont les plus proches du marché et qu'ils devront vraisemblablement appliquer des décisions visant à apporter des améliorations ou que ces décisions les concerneront.

1.6. **Les entreprises ferroviaires ne devraient pas être obligées de recourir à un guichet unique** afin que la concurrence puisse s'exercer entre les différentes entités d'infrastructures. La manière traditionnelle de réserver des sillons ferroviaires par le biais des gestionnaires d'infrastructure nationaux ou par le biais d'un gestionnaire d'infrastructure en chef devrait être maintenue au moins en tant que solution de repli dans le cas où le guichet unique ne donne pas satisfaction.

1.7. Les candidats autorisés ne devraient pas être admis sur l'ensemble d'un corridor si l'un des pays traversés leur dénie l'accès national. Il convient que la Commission étudie dans le détail les questions liées aux candidats autorisés afin de fournir au public des explications lui permettant de bien comprendre les conséquences économiques et sociales de cette disposition. Le Comité n'est pas nécessairement opposé au concept de l'accès non discriminatoire aux infrastructures mais il estime que, dans ce cas particulier, des études supplémentaires sont nécessaires et qu'il convient de mener des consultations avec les gouvernements des États membres, les partenaires sociaux européens et nationaux, les utilisateurs des services ferroviaires et d'autres organisations de la société civile qui sont concernées.

1.8. Le fait d'appartenir au réseau RTE-T ne devrait pas être un critère exclusif pour le choix des corridors fret. Les corridors ne devraient pas être définis de l'extérieur mais se baser uniquement sur des critères politiques et géographiques. Il faudrait garantir un choix de corridors flexible et guidé par le marché. La sélection de corridors devrait se fonder sur les objectifs du marché, et couvrir un important flux de fret existant ou potentiel. Le marché et les coûts/bénéfices devraient être déterminants.

1.9. La possibilité d'élargir la sélection au-delà du réseau RTE-T devrait être inscrite dans le règlement. Par exemple, si une section ne faisant pas partie du réseau RTE-T se révèle importante pour le dynamisme du fret ferroviaire, il devrait être possible de l'intégrer dès le départ dans le corridor et par la suite dans le réseau RTE-T.

1.10. Le concept de terminaux stratégiques est anticoncurrentiel. Ce concept peut mener au renforcement de la position bien ancrée des terminaux «stratégiques» au détriment des terminaux considérés comme «non stratégiques». La référence aux terminaux stratégiques devrait être supprimée dans la proposition de règlement afin que les terminaux non stratégiques puissent avoir une chance de se développer et de devenir stratégiques dans le futur.

1.11. Aucune personne travaillant sur ces corridors de fret ne devra se voir opposer la liberté de circulation des marchandises face à l'exercice de ses droits fondamentaux.

2. Proposition de la Commission

2.1. La Commission européenne s'est engagée à accélérer la création et l'organisation d'un réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif, basé sur les corridors internationaux de fret ferroviaire. Pour atteindre cet objectif, la Commission a décidé de présenter cette proposition de règlement à l'issue d'une vaste procédure de consultation publique et de l'évaluation des options au moyen d'une étude d'évaluation d'impact. Cette étude a montré qu'une approche législative fournirait les meilleurs résultats économiques par rapport à une approche volontaire qui impliquerait un risque plus élevé de ne pas réaliser les objectifs proposés.

2.2. Dans le règlement, les dispositions s'adressent principalement aux acteurs économiques concernés, aux gestionnaires d'infrastructure et aux entreprises ferroviaires et portent notamment sur:

- les procédures pour la sélection des corridors de fret ferroviaire;
- la gouvernance de tous les corridors;
- les caractéristiques que les corridors de fret ferroviaire doivent posséder.

2.3. Le règlement ne s'applique pas:

- aux réseaux locaux et régionaux autonomes destinés à des services de transport de voyageurs empruntant une infrastructure ferroviaire;
- aux réseaux destinés uniquement à l'exploitation de services urbains et suburbains de transport de voyageurs;
- aux réseaux régionaux qui ne sont utilisés, pour des services de transport de marchandises régionaux, que par une seule entreprise ferroviaire qui ne relève pas de la directive 91/440/CEE jusqu'à ce qu'un autre candidat demande à utiliser la capacité dudit réseau;
- aux infrastructures ferroviaires privées réservées au seul usage de leur propriétaire pour ses propres activités de fret ⁽¹⁾.

3. Observations générales

3.1. C'est vers un développement optimal de tous les moyens de transport au sein des États membres dans le souci de la protection de l'environnement, de la sécurité, de la concurrence et de l'efficacité énergétique que veut aller la politique européenne des transports, comme indiqué dans l'examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne (COM(2006) 314).

3.2. L'Union européenne s'est fermement engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020. Il ne sera possible de réaliser cet objectif qu'à condition de réduire considérablement les émissions du secteur des transports. C'est pourquoi il est très important d'accorder une priorité élevée aux modes de transport les plus économes en énergie et les plus écologiques, et à cet égard, chacun convient que le transport ferroviaire est respectueux de l'environnement en matière de consommation d'énergie et d'émissions ⁽²⁾.

3.3. Le Comité économique et social européen a déjà fait part de sa position sur le concept d'un réseau ferroviaire donnant la priorité au fret ⁽³⁾. Nous ne répéterons pas dans le présent avis les observations générales qui s'appliquent également à la proposition de règlement relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif.

⁽¹⁾ COM(2008) 852 final, article premier, paragraphe 2.

⁽²⁾ Environ 80 % du trafic ferroviaire d'Europe emprunte des lignes électrifiées.

⁽³⁾ JO C 27, 3.2.2009, p. 41-44.

3.4. La situation actuelle du transport de marchandises dans l'Union européenne requiert des instruments législatifs nationaux et européens efficaces et une mobilisation politique pour déterminer les fonds nécessaires pour les investissements dans l'infrastructure ferroviaire. Dans ce contexte, le Comité salue la proposition de règlement de la Commission qui représente une avancée en ce qui concerne la promotion de l'établissement de corridors internationaux pour le transport ferroviaire de fret et le développement de ce type de transport en Europe ⁽⁴⁾.

3.5. Avantages potentiels de la création de ces corridors:

- un mode de transport respectueux de l'environnement - une réduction générale de l'impact environnemental des activités de transport en Europe;
- une réduction des accidents dans le secteur des transports;
- l'initiative répond aux objectifs de croissance de l'agenda de Lisbonne;
- une contribution importante à la réduction des goulets d'étranglement dans le transport routier;
- un encouragement de la comodalité (rail-mer-navigation intérieure-route);
- la création de corridors contribuera à la sécurité de l'approvisionnement en matières premières des industries de l'UE grâce à l'utilisation d'un des modes de transport les plus écologiques pour les produits en vrac encombrants;
- le soutien de la construction de centres de logistique reliés aux chemins de fer (les terminaux logistiques pourraient servir progressivement d'entrepôts de distribution qui, pour le moment, sont généralement rattachés aux sites de production);
- un renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale dans l'Union européenne.

3.6. Objectifs environnementaux pour l'exploitation des corridors de fret ferroviaire:

- une infrastructure et des véhicules respectueux de l'environnement pour le fret ferroviaire;
- des émissions spécifiques faibles;
- un faible niveau d'émissions sonores lors de l'exploitation grâce aux murs de protection antibruit et à l'utilisation de technologies silencieuses pour le matériel roulant et l'infrastructure ferroviaire;
- 100 % de lignes électrifiées dans les corridors de fret ferroviaire;
- un accroissement de la part des énergies renouvelables dans le courant de traction.

⁽⁴⁾ La nécessité d'instruments législatifs efficaces, d'une mobilisation politique et d'investissements a été soulignée une nouvelle fois lors de l'audition «Réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif» organisée par le CESE le 28 avril 2009, à Brno, République tchèque, dans le cadre de la présidence tchèque de l'UE.

4. Observations particulières sur la proposition de règlement

4.1. *Investir dans l'infrastructure et les terminaux des corridors de fret ferroviaire ainsi que dans leur équipement*

4.1.1. Durant les dix dernières années, des progrès en matière d'ouverture du marché ont été accomplis grâce aux politiques européennes, mais les résultats obtenus dans les États membres ont été limités en ce qui concerne la concurrence équitable entre les modes de transport et les investissements efficaces dans une infrastructure interopérable moderne.

4.1.2. La capacité financière des États membres s'avère insuffisante comparée aux objectifs ambitieux de la Commission. C'est pourquoi les institutions européennes devront jouer un rôle important dans la facilitation du déploiement des instruments d'aide communautaires en faveur du développement d'un réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif en cofinçant la création de corridors de fret ferroviaire au moyen du budget alloué au réseau transeuropéen de transport (RTE-T), du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion, ainsi que des prêts de la BEI.

4.1.3. Le Comité considère que les besoins d'investissement (et leur financement) devraient être soulignés plus clairement dans le règlement ⁽⁵⁾. Entre 1970 et 2004, la longueur du réseau autoroutier dans l'UE-15 a augmenté de 350 % tandis que la longueur du réseau ferroviaire a diminué de 14 %. Lorsque les routes sont encombrées, les décisions relatives à l'amélioration des infrastructures routières existantes ou à la construction de nouvelles infrastructures sont mises en œuvre rapidement. Le Comité est d'avis que le rail ne peut absorber un volume plus important que si on lui applique la même politique d'investissement que celle pratiquée pour la route ces quatre dernières décennies.

4.1.4. À cet égard, il convient de ne pas négliger la nécessité de financer les liaisons ferroviaires des sites industriels au réseau ferroviaire principal. Les liaisons routières des zones industrielles au réseau routier principal sont généralement financées par les budgets publics. Néanmoins, dans la plupart des pays de l'UE, les liaisons ferroviaires des sites industriels au réseau ferroviaire principal ne sont habituellement pas traitées de la même manière. Elles sont généralement financées par l'entreprise qui exploite le site industriel et par l'opérateur de fret ferroviaire qui est en relation d'affaires avec l'entreprise. Des solutions d'investissement sont nécessaires tant au niveau européen que national pour faciliter le fret ferroviaire (notamment l'emploi d'instruments tels que des systèmes de financement public, comme c'est déjà le cas en Allemagne, en Autriche et en Suisse).

⁽⁵⁾ Selon une étude de la Communauté européenne du rail (CER) sur les corridors de fret ferroviaire, effectuée par le cabinet de consultants McKinsey, si l'on investit 145 milliards d'euros d'ici 2020, la capacité du transport ferroviaire pourrait être accrue de 72 % sur six corridors importants de fret ferroviaire reposant sur le système européen de signalisation ferroviaire (ERTMS), ce qui représente 34 % du volume transporté en Europe.

4.1.5. Un des objectifs de la Commission est de mettre en œuvre tous les instruments techniques et juridiques concernant la sécurité de l'approvisionnement en matières premières pour les industries européennes. Les corridors ferroviaires contribueront considérablement à la réalisation de cet objectif stratégique et le trafic de fret entre l'Union européenne et les partenaires orientaux revêt une grande importance dans ce contexte. Il est par conséquent essentiel d'investir dans l'amélioration de l'infrastructure de l'axe ferroviaire Ouest-Est et des installations de transbordement connexes. En outre, le réexamen du réseau RTE-T contribuera également à la réalisation de cet objectif.

4.1.6. Il conviendrait d'accorder une attention spéciale aux services douaniers afin de simplifier les procédures au sein de l'UE ⁽⁶⁾, de manière à assurer un transit transfrontalier rapide au fret ferroviaire. Un soutien financier européen est nécessaire en prévision de l'établissement d'un système pour les obligations en matière douanière basé sur l'EDI ⁽⁷⁾ et pour sécuriser les investissements dans les chemins de fer qui ne disposent pas actuellement d'un système automatisé pour satisfaire aux obligations en matière douanière.

4.1.7. Le Comité estime qu'il importe d'avoir des lignes directrices claires en ce qui concerne les aides d'État afin de pouvoir mettre en avant plus facilement les aides publiques au secteur ferroviaire qui recevraient un accueil favorable des services de la Commission. Dans le même temps, il souligne que l'utilisation de contrats pluriannuels pourrait contribuer à financer de manière durable le réseau ferroviaire européen.

4.1.8. S'agissant du concept de terminaux «stratégiques» tel qu'il est présenté à l'article 9 de la proposition de règlement, le Comité attire l'attention sur le fait que ce concept peut mener au renforcement de la position bien ancrée des terminaux «stratégiques» au détriment des terminaux considérés comme «non stratégiques».

4.1.9. Aucune personne travaillant sur ces corridors de fret ne devra se voir opposer la liberté de circulation des marchandises face à l'exercice de ses droits fondamentaux.

4.2. *Sélection des corridors de fret ferroviaire et gouvernance du réseau*

4.2.1. La révision de la politique RTE-T offre au secteur ferroviaire l'occasion de montrer qu'il est important que les corridors de fret ferroviaire de longue distance soient davantage développés pour former l'ossature du réseau de transport européen.

4.2.2. Le Comité souligne que les corridors ne devraient pas se limiter exclusivement aux corridors RTE-T (comme le prévoit l'article 3, paragraphe 1, lettre a) du chapitre II) ou aux actuels corridors ERTMS, car une telle approche pourrait exclure des lignes qui sont ou pourraient devenir importantes pour le fret mais qui ne font pas encore partie des corridors RTE-T ou ERTMS. Au contraire, il convient d'adapter le réseau RTE-T lorsque de nouveaux corridors de fret ferroviaire sont créés.

⁽⁶⁾ Il est donc important que le règlement (CE) n° 1875/2006 de la Commission établissant le code des douanes communautaire soit réellement mis en œuvre au niveau de l'UE.

⁽⁷⁾ Échange de données informatiques.

4.2.3. Tous les acteurs concernés devraient être obligatoirement consultés ou faire partie de l'organe de gouvernance, y compris les syndicats concernés, les consommateurs et les organisations écologistes. Les entreprises ferroviaires devraient faire partie de l'organe de gouvernance au même titre que les gestionnaires d'infrastructure étant donné qu'elles sont les utilisatrices des corridors, qu'elles traitent avec les clients et qu'elles sont les plus proches du marché. Elles seront touchées par les décisions prises par l'organe de gouvernance et devront peut-être aussi appliquer certaines d'entre elles. Par conséquent il n'est que juste qu'elles soient également représentées dans l'organe de gouvernance.

4.2.4. Il est possible que les entreprises ferroviaires qui utilisent les corridors soient représentées de manière satisfaisante sans alourdir la structure de la gouvernance, soit en tant qu'entreprises individuelles ou «groupes d'entreprises» soit sous forme d'une combinaison des deux structures. Néanmoins, dans la perspective d'une véritable amélioration des corridors, seules les entreprises qui les utilisent sont pertinentes.

4.3. *Mesures opérationnelles*

4.3.1. Le CESE estime qu'il est difficile et délicat de discuter des règles de priorités (emplacement des sillons ferroviaires, réservation de capacités, priorités en cas de retard) de manière générale pour l'ensemble des corridors fret (articles 11, 12 et 14 du chapitre IV). Il conviendrait de formuler ces règles de manière à rendre possible une mise en œuvre pragmatique au niveau de chaque corridor et à s'assurer que les gestionnaires d'infrastructure procéderont à l'allocation des sillons d'une manière aussi juste et transparente que possible.

4.3.2. La réservation de capacité ne devrait pas être obligatoire mais définie par les gestionnaires d'infrastructures, lorsque de telles réserves sont jugées nécessaires. Forcer les gestionnaires d'infrastructures à réserver des capacités à l'avance pourrait donner lieu à une perte plutôt qu'à une optimisation de capacité, en particulier lorsque que l'on ne peut établir avec certitude la circulation des trains plusieurs mois à l'avance.

4.3.3. Dans le même ordre d'idées, le changement des règles de priorité peut ne pas être nécessaire et il n'augmente en aucune manière la capacité. Le changement des règles de priorité ne fera que transférer les frustrations d'une catégorie d'utilisateurs à une autre. En tout état de cause, la règle générale devrait consister à réduire à un minimum le retard sur l'ensemble du réseau et à éliminer les encombrements le plus rapidement possible.

4.3.4. S'agissant des dispositions de l'article 10 du chapitre IV sur le recours à un «guichet unique», le Comité est d'avis que chaque structure de corridor devrait pouvoir choisir, en tenant compte des exigences du marché ou des entreprises ferroviaires qui exploitent les corridors.

4.3.5. Les entreprises ferroviaires devraient pouvoir choisir librement la manière de réserver des sillons (par le biais d'un guichet unique ou de manière traditionnelle). Le recours facultatif au guichet unique permet aux entreprises ferroviaires de mettre différentes entités d'infrastructures (des guichets uniques et des gestionnaires individuels d'infrastructure le long des corridors) en compétition, les incitant ainsi à l'amélioration.

4.3.6. Une utilisation obligatoire des «guichets uniques» pourrait engendrer un vaste monopole d'infrastructure sur les corridors sans aucune garantie que les guichets uniques fournissent de meilleurs services que les gestionnaires individuels d'infrastructure. En outre, le «guichet unique» traditionnel ne fonctionne pas bien.

4.3.7. Le fait de permettre aux candidats autorisés (notamment les affréteurs, les transitaires et les opérateurs intermodaux) d'acheter des sillons peut dissuader les compagnies de chemin de fer d'investir dans les conducteurs et les locomotives en raison du risque élevé lié à la disponibilité des sillons. Cela pourrait provoquer une distorsion de la concurrence sur les marchés intérieurs au détriment des entreprises ferroviaires et de la qualité des emplois qu'elles fournissent. Les prix pourraient augmenter, les

capacités disponibles resteraient limitées et la spéculation pourrait se développer.

4.3.8. Dans l'Union européenne d'aujourd'hui, il est un fait que des sociétés autres que les entreprises ferroviaires (services de logistique, opérateurs, constructeurs) ont grand intérêt à intensifier l'utilisation du rail ⁽⁸⁾. Certaines entreprises ferroviaires européennes ont déjà acheté des sociétés fournissant des services logistiques dans le cadre des efforts qu'elles déploient pour attirer vers le rail le fret qui jusqu'à présent était transporté par route. Dans ces conditions, il est possible que, dans un avenir proche et grâce à une approche socialement responsable et innovante, les candidats autorisés jouent un rôle important dans le développement des corridors de fret ferroviaire.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Document de prise de position du CLECAT, Bruxelles, 19 janvier 2009.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs»

COM(2008) 817 final — 2008/237 (COD)
(2009/C 317/18)

Rapporteuse: M^{me} DARMANIN

Le 19 janvier 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 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 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs»

COM(2008) 817 final – 2008/237 (COD).

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 26 juin 2009 (rapporteuse: M^{me} Darmanin).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 75 voix pour et 3 voix contre.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE salue la proposition de la Commission concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar, étant donné qu'il s'agit là d'un mode de transport qui est largement utilisé et constitue un moyen de voyager moins cher pour les passagers.

1.2. La proposition fait référence à différents droits fondamentaux reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, tels que la libre circulation des personnes, la non-discrimination fondée sur un handicap et la protection des consommateurs. Le CESE soutient dès lors dans son ensemble la proposition de règlement de la Commission, bien qu'il ait des suggestions sur les améliorations qui pourraient lui être apportées.

1.3. Le CESE est préoccupé par certaines ambiguïtés du texte qui donnent actuellement lieu à de mauvaises interprétations. Il convient en particulier de clarifier les points suivants:

- En ce qui concerne la charge de la fourniture de services aux personnes handicapées, il convient que la proposition indique de manière plus compréhensible que le principal objectif de la Commission est de réduire les discriminations concernant les informations (ou le manque d'informations) données aux passagers sur les services accessibles aux personnes handicapées.
- La responsabilité du voyageur en ce qui concerne la perte de bagages devrait être clairement précisée; il conviendrait de mettre en place un système d'enregistrement des bagages.
- Étant donné qu'il est très difficile de fournir des informations aux arrêts d'autobus ou d'autocar une fois un trajet entamé, il convient de s'assurer de la faisabilité de l'obtention et de la diffusion de telles informations.

— L'utilisation du terme «station» est inappropriée pour le transport par autobus et autocar. Bien souvent, il n'existe en effet aucune station, mais de simples arrêts. En outre, lorsqu'elles existent, les stations ne relèvent pas de la responsabilité du voyageur.

1.4. Le CESE note que l'extension aux transports urbains et suburbains des dispositions relatives aux droits des passagers améliorerait la qualité des services et l'image du secteur. Le Comité relève toutefois plusieurs différences entre les services de transport urbain par autobus et les services internationaux par autocar; il estime dès lors qu'il est plus judicieux de distinguer les droits des passagers pour ces deux modes de transport différents et de prévoir des droits des passagers spécifiques pour tous les transports urbains et suburbains. Par conséquent, le CESE estime que les dispositions du règlement à l'étude ne devraient pas nécessairement s'appliquer aux transports urbains et suburbains.

1.5. La formation du personnel est essentielle à la fourniture de services aux personnes handicapées. Aussi le CESE soutient-il vivement les dispositions de l'article 18, qui précisent les types de formation pour les conducteurs d'autobus et d'autocar.

2. Proposition de la Commission

2.1. La Commission a lancé en 2005 son processus de consultation au sujet de la garantie des droits des passagers dans le transport international par autobus et autocar. Dans ce cadre, les organisations spécialisées, la société civile, les agences nationales et les États membres ont apporté des réponses très complètes.

2.2. La Commission a également effectué une analyse d'impact des options d'action, à savoir:

- le maintien de la situation actuelle,

- l'apport d'une protection minimale,
- l'apport d'une protection maximale,
- l'engagement volontaire et l'autorégulation.

À la suite de cette analyse, un dosage des différentes options à été utilisé pour définir les différents paramètres de protection.

2.3. En substance, la proposition vise à établir les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar, dans le but d'améliorer l'intérêt pour ce type de transport, de renforcer la confiance des usagers et d'assurer des conditions de concurrence égales entre les transporteurs des différents États membres et par rapport aux autres modes de transport.

2.4. Dans son principe, la proposition prévoit des dispositions concernant:

- la responsabilité en cas de décès ou de blessure des passagers, et de perte ou de détérioration de leurs bagages,
- l'exclusion de toute discrimination en raison de la nationalité ou du lieu de résidence en ce qui concerne les conditions de transport offertes aux passagers par les compagnies d'autobus ou d'autocars,
- l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite,
- les obligations des compagnies d'autobus et d'autocars en cas d'annulation du voyage ou de retard,
- les obligations d'information,
- la gestion des plaintes,
- les règles générales en matière de contrôle de l'application des règles.

3. Observations générales

3.1. Le CESE souscrit à la proposition de la Commission concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar, qui varient jusqu'ici considérablement d'un État membre à un autre. Le CESE estime qu'il est nécessaire de disposer de lignes directrices claires afin de protéger les droits des passagers utilisant ce mode de transport, d'autant plus que dans la plupart des pays, le transport par autobus et autocar est le mode de transport le moins réglementé.

3.2. Le CESE se félicite de la manière dont la proposition renforce le principe de non-discrimination et soutient les personnes handicapées ou à mobilité réduite. Le CESE plaide toutefois pour que des clarifications spécifiques soient apportées au document de la Commission, afin de réduire les zones floues qui pourraient donner lieu à des interprétations erronées.

3.3. Étant donné que certaines des obligations sont tirées de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, les États membres devraient établir un système de pénalités à appliquer aux compagnies de transports lorsque ces droits ne sont pas respectés.

3.4. Le Comité a l'intime conviction que les droits des passagers handicapés constituent un domaine dans lequel l'approche adaptée est celle d'une protection maximale. Elle garantit que le respect, la dignité et les droits de l'individu soient réellement préservés. Le Comité s'inquiète néanmoins de la mise en œuvre de ces règles; il est donc capital que ces normes réglementaires soient mises en œuvre dans les meilleurs délais et fassent l'objet d'une étroite surveillance.

3.5. Il est approprié que la proposition contienne des dispositions sur les services de transport par autobus et autocar. L'article 2, paragraphe 2, de la proposition de règlement à l'étude garantit un niveau de protection des droits des passagers comparable dans toute l'Union, ce qui est conforme au principe de subsidiarité et prend en compte la diversité des situations.

3.6. En ce qui concerne la responsabilité des compagnies d'autobus et d'autocar pour les passagers et leurs bagages, il conviendrait de préciser que les niveaux d'indemnisation définis dans la proposition n'empêchent pas les usagers concernés de solliciter une protection juridique si nécessaire. Il y a lieu d'instaurer un système d'indemnisation semblable à celui utilisé pour d'autres modes de transport.

3.7. Le CESE fait remarquer que, très souvent, ce sont les couches les moins favorisées de la population qui choisissent d'avoir recours à ce mode de transport transfrontalier, dès lors, le Comité se réjouit de voir proposées de nouvelles mesures de protection que la Commission souhaite mettre en application.

3.8. Le CESE estime qu'il convient d'élaborer des plans d'action afin de veiller à ce que les personnes à mobilité réduite reçoivent l'assistance dont elles ont besoin aux gares routières, aux arrêts de bus ainsi qu'à bord des véhicules. Le Comité est en outre d'avis que les représentants des personnes handicapées et les représentants des compagnies d'autobus et d'autocar devraient jouer un rôle clé dans ce processus.

3.9. Dans la mesure où le Comité estime que réduire au minimum les désagréments pour les passagers devrait toujours représenter l'objectif prioritaire, il conviendrait que les considérations relatives à l'indemnisation et au remboursement traitent des aspects suivants:

- blessure ou décès causé par l'utilisation de ce moyen de transport,
- annulation, retards ou modification du trajet,
- perte de biens par l'opérateur,
- manque d'information.

3.10. Néanmoins, dans tous les cas susmentionnés, il doit être impérativement démontré que la responsabilité incombe au voyageur et que le montant des indemnités à verser ne risque pas de mettre son activité en danger. De ce fait, l'indemnisation doit être réaliste et réglée dans un délai qui convienne tant au passager qu'au voyageur.

3.11. Les procédures de demande de réparation devraient être faciles d'accès et il conviendrait que les réglementations relatives aux lieux où rechercher les coordonnées des services de réclamation incluent le nom de l'État membre dans lequel le passager a voyagé, quel qu'il soit, ainsi que son pays de résidence.

3.12. L'accès à l'information revêt une grande importance, dès lors, le CESE souscrit à l'approche d'une protection maximale qui a été suivie en la matière, notamment si l'on considère que l'information représente le principal outil pour limiter les désagréments rencontrés par les passagers dans le transport.

4. Observations spécifiques

4.1. Transports urbains

4.1.1. Le CESE soutient la proposition de la Commission dans la mesure où, de manière générale, l'application du règlement entraînera un renforcement du marché intérieur et des droits des passagers, notamment ceux des passagers handicapés.

Le CESE se félicite que les États membres puissent exclure du champ d'application du règlement à l'étude les services de transports urbains, suburbains et régionaux visés par le règlement 1370/2007 du 23 octobre 2007.

Toutefois, le CESE estime que la condition d'un niveau de protection des droits des usagers comparable à ce que prévoit la proposition de règlement à l'examen impliquerait la modification d'une multitude de contrats de services publics conclus en vertu du règlement 1370/2007. De même, vu que les services de transports par route visés par ledit règlement et les services de transport international de passagers par autobus et autocar présentent de grandes différences en matière de conditions, d'infrastructures et de matériel, ils ne sont guère comparables.

Le CESE aurait préféré que les services de transports urbains, suburbains et régionaux soient totalement exclus de la proposition à l'examen et que les droits des passagers de ces moyens de transport publics fassent l'objet d'un règlement distinct.

4.2. Accessibilité

4.2.1. Le CESE déplore que la proposition ne reconnaisse pas de manière plus spécifique et détaillée la situation des personnes handicapées, et qu'elle n'avance pas de normes plus strictes en ce qui concerne la protection des droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite. Il est essentiel de garantir l'accès aux transports de ces groupes de personnes.

La mise en application concrète des droits des personnes handicapées ne présenterait aucune charge supplémentaire pour les entreprises, étant donné que la plupart des obligations définies dans le règlement sont dérivées de dispositions d'autres actes législatifs communautaires, comme la directive 2001/85/CE⁽¹⁾, dont le onzième considérant relève que «[...] il est également nécessaire de prévoir des prescriptions techniques en matière d'accessibilité des véhicules visés par la présente directive pour les personnes à mobilité réduite, conformément à la politique de la Communauté en matière sociale et dans le domaine des transports. Il convient de tout mettre en œuvre pour améliorer l'accessibilité de ces véhicules».

(1) JO L 42, 13 février 2002, pp. 1-102.

4.2.2. Le Comité estime dès lors qu'il convient de considérer les nouvelles obligations incombant aux voyageurs comme des obligations de service public et qu'il y a lieu, de ce fait, de fournir une indemnisation financière, comme le prévoit le règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer.

4.2.3. L'objectif est que les personnes à mobilité réduite, y inclus les personnes souffrant d'obésité, bénéficient de possibilités de voyager par autobus et par autocar qui soient comparables à celles dont dispose le reste de la société. Le CESE soutient dès lors la mise en place de règles visant à empêcher les discriminations et à imposer la fourniture d'une assistance en cours de route à ces groupes de passagers, dans le sens des propositions qui sont avancées, de manière toutefois inadéquate, dans la proposition de règlement. Dans ce contexte, le CESE juge qu'il est indispensable de réunir les associations de transporteurs et les associations de personnes handicapées afin de déterminer quelles sont les possibilités d'accès dans les services de transport.

4.2.4. L'accessibilité peut être refusée pour des raisons valables, comme la sécurité routière, mais des motifs purement économiques ne devraient pas, à eux seuls, justifier qu'un tel service ne soit pas proposé. L'accès ne devrait être refusé que pour des raisons objectives, non discriminatoires, proportionnées à l'objectif, ayant fait l'objet d'une publication préalable et interprétées de manière limitative, étant donné que de telles mesures restreignent la libre circulation des personnes. Il s'agit de droits inaliénables, comme l'indique clairement, et à juste titre, l'article 5 de la proposition à l'étude.

4.2.5. Le CESE appelle la Commission à engager le processus nécessaire pour standardiser la production de fauteuils roulants et de systèmes d'arrimage pour fauteuils roulants, afin qu'ils puissent être utilisés en toute sécurité dans les autobus et les autocars.

4.2.6. Le CESE soutient les initiatives telles que le transport à la demande, qui peut souvent constituer une bonne solution pour le transport des personnes handicapées. À cette fin, le Comité préconise qu'un tel service soit inclus dans les appels d'offres lancés dans le domaine des transports.

4.2.7. Le chapitre III de la proposition interdit le refus de transport et prévoit des dispositions concernant le droit à l'assistance dans les stations et à bord, les conditions applicables en matière d'assistance, la transmission d'informations et l'indemnisation relative aux fauteuils roulants et aux équipements de mobilité; elles sont appropriées mais demeurent néanmoins perfectibles. Le CESE recommande qu'une récompense soit prévue pour ceux qui vont au-delà des prescriptions imposées pour offrir aux personnes handicapées des services de transport véritablement adaptés.

4.3. Formation du personnel

4.3.1. Le CESE estimant que la formation est indispensable lorsqu'il s'agit de fournir un service aux personnes handicapées, il approuve sans réserve l'article 18 de la proposition. Par ailleurs, le Comité est d'avis que cet aspect constituerait une excellente occasion de renforcer la coopération entre les associations de voyageurs et les associations de personnes handicapées, ces dernières pouvant dispenser ce type de formation.

4.4. Paiement de dommages-intérêts en cas de décès

4.4.1. Le CESE reconnaît qu'à l'heure actuelle, le versement d'avances sur les dommages-intérêts à des personnes à charge ayant perdu un être cher dans un accident de transport peut s'effectuer dans un délai trop long. Le CESE estime cependant qu'un délai de quinze jours constitue un délai raisonnable pour le versement d'avances destinées à couvrir les besoins économiques immédiats des familles de victimes d'accidents mortels, en tenant compte du préjudice subi, ou aux victimes elles-mêmes ayant subi une atteinte à leur intégrité physique ou psychique à la suite d'un accident.

4.4.2. À cet égard, le CESE recommande que le texte de l'article 8 soit clarifié afin de définir explicitement les personnes à charge comme des mineurs ayant perdu le parent (ou, à défaut, le responsable légal) qui subvient à leurs besoins.

4.5. Perte de bagages

4.5.1. Le CESE reconnaît que les droits des passagers doivent être respectés lorsque leurs bagages sont volés ou perdus et que, de ce fait, ils ont droit à un dédommagement. Les compagnies d'autobus et d'autocar devraient assumer la responsabilité en cas de perte de bagages qui leur ont effectivement été confiés. La Commission devrait dès lors clarifier les dispositions de l'article 9 de la proposition afin de garantir la sécurité juridique, étant donné que la formulation actuelle est ambiguë et que le texte prévoit des réponses différentes en fonction des circonstances.

4.5.2. Sur ce point, le CESE précise que le voyageur n'est pas tenu de procéder à l'enregistrement des bagages des passagers.

4.5.3. Le CESE estime en outre qu'il convient de définir des dispositions particulières en cas de perte ou de détérioration des équipements utilisés par les personnes handicapées.

4.6. Informations relatives à l'interruption d'un service de transport

4.6.1. Selon le CESE, tout doit être mis en œuvre pour garantir que des informations soient transmises en temps utile aux passagers en cas de retard ou d'interruption d'un voyage. Le Comité estime toutefois qu'il est parfois très difficile de communiquer ces informations. C'est pourquoi les dispositions de l'article 21 sont considérées comme peu pratiques et très difficiles à appliquer en raison de la nature des arrêts d'autobus et, en règle générale, de l'absence de personnel à ces arrêts.

4.6.2. Le CESE propose que, grâce aux fonds de recherche et de développement de la Commission, des investissements soient réalisés, visant à élaborer et à mettre en œuvre des outils informatiques pour les systèmes d'information aux voyageurs qui soient fiables, fonctionnent en temps réel et puissent être installés sans risque aux arrêts d'autobus, ainsi que des systèmes informatiques légers et embarqués permettant la rationalisation de la gestion du voyage (ITS).

4.7. Stations d'autobus ou d'autocar

4.7.1. Le projet de règlement mentionne à plusieurs reprises les stations d'autobus ou d'autocar. Il y a lieu de noter que celles-ci n'existent généralement pas; dans le cas contraire, elles sont le plus souvent situées près de gares ou d'aéroports et placées sous la responsabilité de ces derniers. Dans la plupart des autres cas, il n'y a pas de stations mais seulement des arrêts, sans aucun personnel sur place.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1321/2004 sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite»

COM(2009) 139 final — 2009/0047 (COD)

(2009/C 317/19)

Rapporteur: **M. MCDONOGH**

Le 21 avril 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 156 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° 1321/2004 sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite»

COM(2009) 139 final – 2009/0047 (COD).

La section spécialisée «Transport, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2009 (rapporteur: M. **McDonogh**).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 174 voix pour et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité soutient pleinement les propositions de la Commission, étant donné que la législation adoptée en 2004 doit sans doute être bien obsolète.

1.2. La sécurité des systèmes revêt une importance vitale et il convient de prendre des mesures pour éliminer les pirates.

1.3. Pour des raisons de sécurité, les employés doivent faire l'objet des vérifications d'antécédents proposées, car la structure de gestion est constituée de personnel civil. Les membres du personnel doivent également être conscients de leur haute responsabilité vis-à-vis des utilisateurs finaux, de manière à assurer la continuité et la fiabilité du service.

1.4. Le coût pour les utilisateurs doit rester compétitif par rapport aux autres systèmes similaires.

1.5. Il est important que l'Union européenne ne dépende pas d'autres fournisseurs qui pourraient désactiver leurs systèmes quand bon leur semble et surveiller, à des fins commerciales ou militaires, l'activité des utilisateurs finaux.

1.6. Il convient d'expliquer de manière appropriée le programme Galileo aux citoyens européens, étant donné qu'il affectera directement ou indirectement la vie de la plus grande partie de la population, des pilotes aux mineurs, en passant par les agriculteurs, et afin que son potentiel puisse être pleinement exploité.

1.7. Le CESE devrait être consulté aux différentes étapes du processus décisionnel sur les progrès accomplis en matière de mise en œuvre du projet.

1.8. Le CESE est favorable au système de financement des programmes GNSS européens et souligne qu'il convient d'assurer un financement pluriannuel pour garantir le succès des programmes.

1.9. Le rôle du CESE devrait être reconnu. Les programmes GNSS ont un impact direct sur les citoyens et le CESE devrait donc être tenu pleinement informé et consulté. Galileo est développé et contrôlé par des civils, et la transparence est indispensable. La Commission européenne devrait continuer à consulter le CESE lorsque des questions importantes, liées à la surveillance, aux droits individuels et à la vie privée, se poseront à une étape ultérieure.

2. Introduction

2.1. Le CESE a déjà adopté plusieurs avis sur Galileo ⁽¹⁾.

2.2. Il est important de mettre Galileo en service aussi rapidement que possible afin que l'Europe dispose de son propre système de navigation par satellite, à l'instar des États-Unis, et qu'elle ne dépende pas de tiers pour ces services.

2.3. Cela contribuerait à accroître la sécurité nationale et apporterait des revenus du point de vue commercial. La commercialisation devrait ainsi être possible et constituer une source de revenus appréciable.

2.4. Le CESE devrait apporter tout son soutien à la Commission pour l'adoption de cette législation urgente.

⁽¹⁾ JO C 256 du 27.10.2007, p. 73-75.
JO C 256 du 27.10.2007, p. 47.
JO C 324 du 30.12.2006, p. 41-42.
JO C 221 du 8.9.2005, p. 28.

3. Observations générales concernant les programmes GNSS européens

3.1. Il est important que l'UE soit indépendante des autres grands prestataires mondiaux de services de navigation par satellite. Néanmoins, Galileo sera plus efficace sur le marché mondial et EGNOS viendra compléter d'autres systèmes de navigation et améliorer la qualité de l'information.

3.2. Galileo offre également l'accès à l'espace à certains États membres qui, autrement, ne pourraient pas mener d'activités spatiales. Les programmes GNSS devraient également bénéficier de bonnes «relations publiques», ce qui améliorerait l'image de l'UE auprès de la population et garantirait le succès de ces programmes. Il est nécessaire de mener des actions de sensibilisation sur les avantages des programmes GNSS européens afin de permettre aux citoyens de profiter pleinement des nouvelles possibilités.

3.3. Les programmes GNSS européens peuvent avoir un impact positif sur d'autres politiques communautaires.

3.4. Il conviendrait d'encourager la recherche dans ce domaine.

4. Observations particulières

4.1. Il est nécessaire de modifier explicitement et rapidement le règlement (CE) n° 1321/2004 pour les raisons suivantes:

- la situation actuelle, caractérisée par la coexistence de deux textes en partie contradictoires – le règlement (CE) n° 1321/2004 et le règlement (CE) n° 683/2008 – n'est pas satisfaisante sur le plan juridique;
- si le règlement (CE) n° 683/2008 prévoit que la Commission gère tous les aspects relatifs à la sécurité des systèmes, il confie en même temps à l'Autorité de surveillance la tâche de l'homologation («accreditation») en matière de sécurité. Le rôle exact de l'Autorité en ce qui concerne la sécurité et l'homologation doit être rapidement clarifié.

4.2. Les objectifs suivants sont assignés à l'Agence par la présente modification du règlement:

- l'homologation en matière de sécurité: l'Agence doit engager et surveiller la mise en œuvre des procédures de sécurité et réaliser des audits de sécurité des systèmes GNSS européens;
- contribuer à préparer la commercialisation des systèmes GNSS européens, y compris en procédant à l'analyse de marché nécessaire;
- exploiter le centre de sécurité Galileo.

4.3. L'évaluation ex ante a été réalisée lors de la mise en place de l'Agence en 2004.

4.4. La modification du règlement de l'Agence dont il s'agit ici vise à prendre en compte les leçons tirées de l'expérience de la gestion de l'Agence et de sa contribution et de son rôle dans les programmes européens de radionavigation par satellite.

4.5. Un nouveau cadre de gouvernance publique des programmes est donc indispensable. Le règlement (CE) n° 683/2008:

- prévoit une stricte répartition des compétences entre la Communauté européenne, représentée par la Commission, l'Autorité et l'Agence spatiale européenne;
- donne à la Commission la responsabilité de la gestion des programmes; et
- énumère précisément les missions désormais confiées à l'Autorité.

4.6. La mise en place de systèmes de radionavigation par satellite ne peut être réalisée de manière suffisante par chaque État membre car cet objectif dépasse les capacités financières et techniques d'un État membre agissant seul. L'action au niveau communautaire est donc la plus adéquate pour mener à bien les programmes GNSS européens (Galileo et EGNOS).

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert relatif au personnel de santé en Europe*»

COM(2008) 725 final

(2009/C 317/20)

Rapporteur: **M. METZLER**

Le 10 décembre 2008, la Commission européenne a présenté une communication destinée au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions et intitulée:

«*Livre vert relatif au personnel de santé en Europe*»

COM(2008) 725 final.

La section spécialisée «*Emploi, affaires sociales, citoyenneté*», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 juin 2009 (rapporteur: M. Metzler).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour, 29 voix contre et 29 abstentions.

1. Conclusions et recommandations du Comité

1.1. Le Comité se félicite du livre vert relatif au personnel de santé en Europe présenté par la Commission européenne. Le changement démographique et ses conséquences sur la main-d'œuvre et la charge de travail dans le secteur de la santé y sont exposés.

1.2. Selon le Comité, il convient de prendre des mesures pour rendre les métiers de la santé plus attrayants aux yeux des jeunes, afin que ceux-ci s'engagent davantage dans les professions de ce secteur.

1.3. Le Comité recommande de créer des capacités suffisantes en termes de personnel dans le secteur sanitaire pour faire face aux besoins de soins et renforcer le dépistage, la promotion de la santé et la prévention.

1.4. Selon le Comité, il est possible de lutter contre l'émigration non souhaitée de personnel du secteur de la santé vers d'autres pays en lui proposant des salaires plus élevés, de meilleures conditions de travail et, le cas échéant, de nouvelles responsabilités, lesquelles requièrent des qualifications appropriées. De façon générale, ces mesures augmenteraient aussi l'attrait du secteur.

1.5. Dans la mesure où les données statistiques servent de base à la prise de décisions, il convient d'améliorer considérablement leur portée en ce qui concerne la main-d'œuvre du secteur de la santé dans l'Union européenne, notamment dans le domaine de la migration et de la mobilité.

1.6. Il y a lieu d'encourager l'introduction des nouvelles technologies dans le secteur de la santé, car elles permettent d'alléger la charge de travail du personnel de ce secteur, accroissent la qualité des services prestés et permettent d'assister les patients. Le CESE est conscient que cela peut amener à réexaminer les modalités de fonctionnement de la chaîne de responsabilités du corps médical.

1.7. Le Comité souligne le rôle important des normes sociales, s'agissant de garantir la grande qualité des soins apportés aux patients et la sécurité de ces derniers, et il oppose un refus catégorique à toute tentative visant à les saper (pas de nivellement par le bas).

1.8. Le Comité souligne le rôle important que jouent les professions libérales dans le secteur de la santé, à côté du pôle central que sont l'hôpital et les services publics de santé dans la mesure où c'est notamment grâce à elles que les soins et les traitements aux personnes peuvent être assurés dans des conditions de compétence et de sécurité. Leurs membres ont reçu des formations très qualifiantes grâce à l'effort consenti par la société civile dans les États membres en faveur de l'enseignement public. Les membres du CESE qui représentent cette société civile envisagent avec précaution le souhait de la Commission qui vise à encourager les personnels de santé à se mettre en position de pratique libérale. Dans le même temps, le Comité considère la tendance croissante au travail pseudo-indépendant d'un œil critique partout où cette forme apparaît problématique par rapport à l'activité concernée (par exemple, les soins aux malades ou aux personnes âgées).

1.9. Le Comité voit d'un œil inquiet la discussion sur la nouvelle répartition des tâches dans le secteur de la santé, dans le but de remplacer la médecine exercée par un personnel qualifié par des alternatives moins coûteuses. Le Comité considère que les considérations structurelles en matière de répartition des tâches dans les métiers de la santé devraient être guidées par les nécessités médicales, le niveau de qualification et les besoins des patients.

1.10. Le Comité a la ferme conviction que les établissements de soins et leur personnel constituent des services d'intérêt général et dès lors, que les fonds structurels devraient être davantage utilisés pour assurer leur formation. Le CESE insiste sur l'absolue nécessité d'assurer pour ces personnels les conditions qui leur permettent de suivre des formations continues de sorte qu'ils puissent se doter de qualifications couvrant toute l'étendue et tous les degrés d'approfondissement de chaque spécialité et remédier ainsi à la pénurie de soins dans les régions en retard de développement.

1.11. Le Comité souligne le rôle capital des partenaires sociaux et du dialogue social pour définir les conditions de travail et de rémunération ainsi que les compétences du personnel du secteur de la santé.

1.12. Selon le Comité, les professions sociales jouent un rôle important pour la prise en charge des patients et les soins qui leurs sont prodigués; elles assument donc un rôle considérable dans le secteur de la santé.

2. Synthèse du document de la Commission

2.1. Le livre vert doit servir de base à un processus de discussion intensif entre les institutions européennes, les États membres de l'UE et les principaux acteurs économiques et sociaux concernés à l'échelle européenne et nationale. Il présente un cadre dans lequel les besoins peuvent être pris en compte sur le long terme.

2.2. Le livre vert se concentre sur neuf points importants:

- le changement démographique,
- les capacités dans le secteur sanitaire,
- la formation,
- la gestion de la mobilité et des mouvements de personnel au sein de l'UE;
- la migration des personnels de santé à l'échelle mondiale,
- les données à l'appui de la prise de décisions,
- l'introduction et la diffusion des nouvelles technologies pour accroître l'efficacité et améliorer la qualité des soins de santé,
- la promotion du statut d'indépendant,
- la politique de cohésion.

2.3. Le contexte

2.3.1. Les systèmes de santé de l'Union européenne doivent faire face à une augmentation constante de la demande de services de santé, répondre à l'évolution des besoins en matière de santé et être préparés à des crises majeures de la santé publique, ce à quoi se conjuguent des attentes élevées quant à la qualité des services de santé. Il convient de reconnaître qu'il s'agit d'un secteur qui nécessite une main-d'œuvre très abondante, qui emploie un travailleur européen sur dix et qu'en moyenne, 70 % des dépenses du secteur de santé sont consacrés aux salaires et aux rémunérations.

2.3.2. L'article 152 du traité CE établit que «l'action de la Communauté dans le domaine de la santé publique respecte pleinement les responsabilités des États membres en matière d'organisation et de fourniture de services de santé et de soins médicaux», tout en indiquant que la coopération entre les États membres devrait être encouragée, afin de favoriser la coordination des politiques et des programmes ainsi que l'échange d'informations à propos des programmes menés avec succès dans les différents États membres.

2.3.3. Dans le livre vert, la Commission européenne expose les questions fondamentales relatives aux problèmes et aux défis rencontrés dans le domaine des soins de santé, ce afin de stimuler la discussion. Ces questions clés concernent:

- le vieillissement de la population,
- les nouvelles technologies,
- la nécessité d'améliorer l'accès aux soins de santé,
- la qualité de l'offre, qui a pour corollaire des traitements de plus en plus coûteux,
- l'apparition de nouvelles maladies et leur potentiel épidémique,
- la disponibilité de soins de santé de proximité.

Définition de la main-d'œuvre: par «personnel de santé», on entend toute la main-d'œuvre du secteur de la santé assurant des prestations dans le domaine des soins aux malades et de leur prise en charge, des prestations de soin et des services sociaux, ainsi que toute personne exerçant une profession spécialisée.

2.3.4. Dans tous les États membres, un débat est actuellement en cours portant sur les besoins et les disponibilités en termes de potentiel de main-d'œuvre nécessaire pour la prochaine décennie et au-delà. Dans certains États membres, un manque de jeunes recrutés et de personnel spécialisé se fait déjà sentir de manière sensible, en particulier dans les secteurs où l'on trouve principalement des travailleurs plus âgés.

2.3.5. Outre le problème de pénurie de main-d'œuvre, force est également de constater un mouvement du personnel de santé très qualifié vers des pays tiers, par exemple les États-Unis ou la Suisse.

Au sein de l'UE également, le taux de mobilité et de migration est élevé. L'on observe actuellement une mobilité marquée entre les différents États membres.

La fuite des cerveaux des systèmes de santé est une question qui revêt un intérêt crucial. Ce sont les disparités entre les rémunérations et les conditions de travail qui sont à l'origine de cette évolution. La diversité des structures des systèmes de santé a en outre des répercussions substantielles sur l'offre et les structures de qualification professionnelle.

2.3.6. Avec son livre vert, la Commission permet également, au travers d'une consultation publique sur le futur du personnel de santé en Europe, de mettre davantage en évidence les problèmes auxquels celui-ci est confronté et de donner un aperçu clair des enjeux à venir. Elle reconnaît que les soins de santé constituent un besoin absolument fondamental et central pour tous les citoyens de l'UE. Elle prend aussi en considération le fait que si ces soins ne sont pas assurés de manière adéquate, les libertés fondamentales au sein de l'Union européenne peuvent très rapidement s'en trouver limitées.

2.3.7. Les soins de santé préventifs et curatifs ont une composante économique. Le secteur de la santé nécessite du personnel qualifié et très expérimenté, avec des qualifications reconnues; ces personnes représentent une composante essentielle de la société de la connaissance.

3. Observations du Comité à propos des pistes proposées dans le livre vert

3.1. Pistes proposées par la Commission

Eu égard à ses compétences limitées dans le domaine de la santé, la Commission reste réservée dans ses propositions. Ayant constaté que le pourcentage de femmes dans les métiers de la santé a augmenté au cours des dernières années, elle propose d'améliorer la conciliation de la vie professionnelle, familiale et privée en prenant les mesures nécessaires à cet effet, dans le but de conserver suffisamment de personnels et de professionnels de la santé. Elle réclame par ailleurs des stratégies de planification solides et un renforcement des investissements pour élargir l'offre de formation continue dans tous les États membres, afin d'éviter que celle-ci ne se cantonne à un nombre limité d'États membres tandis que d'autres se borneraient à utiliser les compétences des personnes ainsi formées, ce qui pourrait déboucher sur une nouvelle réduction des capacités de formation. L'amélioration des possibilités de qualification, notamment dans le domaine de la formation continue et de la reconversion professionnelle, permettrait également de faciliter le recrutement et de susciter une certaine motivation vis-à-vis de la formation.

3.2. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement le livre vert en tant que document de discussion approfondi concernant les principaux défis auxquels sont confrontés le système de santé, le secteur de la santé et le personnel de ce secteur en Europe. Ce document stimule le débat public dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, afin d'encourager la prestation de services fondés sur la connaissance. Il estime que les soins de santé constituent un domaine qui forme un tout.

3.3. Selon le Comité, le marché des services de santé doit être considéré comme un marché doté de règles particulières, dans la mesure où il exerce une influence directe sur la santé des personnes. Aussi propose-t-il un débat sur les problèmes qu'engendre le morcellement des soins de santé dans certains États membres, notamment dans le cas des systèmes qui ne sont pas directement contrôlés par l'État, configuration qui rend vraiment difficile l'application de règles uniques en matière de développement des qualifications ainsi que de formation complémentaire.

3.4. Démographie et promotion de la pérennité du personnel de santé

3.4.1. Le Comité souligne que la part des femmes dans les métiers de la santé est d'ores et déjà plus élevée que leur poids démographique et que leurs effectifs vont vraisemblablement encore s'accroître. Cette constatation est valable pour tous les types de profession. Conformément aux directives en la matière, l'égalité de traitement est nécessaire afin de parvenir à instaurer les mêmes conditions pour les deux sexes mais aussi pour convaincre davantage d'hommes d'exercer une activité dans les différents domaines du secteur de la santé. Parmi les mesures qui y contribueraient figurent celles qui contribuent à concilier la vie professionnelle et la vie privée, une reconnaissance des compétences mises en œuvre et de la pénibilité, et à soutenir le maintien dans l'emploi et le retour des femmes à la vie active après une longue période consacrée aux obligations familiales.

3.4.2. Il n'est guère surprenant de constater toute l'influence que de bonnes conditions de travail, ainsi que la santé et la sécurité sur le lieu de travail, exercent sur les salariés du secteur de la santé. La satisfaction et la sécurité accroissent l'attention portée aux patients. La qualité de l'emploi occupé, les mesures de prévention pour le personnel et les dispositions prises pour faire face aux exigences spécifiques des emplois dans le secteur de la santé sont particulièrement importantes pour préserver un haut niveau de qualité et garantir la sécurité des patients ainsi que celle des soins. Le livre vert ne propose guère de pistes à cet égard.

3.4.3. Le Comité prend note des recherches qu'entreprennent les partenaires sociaux concernant les dispositifs de retour au travail. Le Comité est convaincu que ce type de dispositifs peut jouer un rôle essentiel s'agissant de maintenir comme de ramener les personnels de santé, notamment les femmes, au sein de la main-d'œuvre et que ces dispositifs deviendront de plus en plus importants pour pouvoir faire face au manque de personnel expérimenté.

3.4.4. Selon le Comité, certains États membres se doivent de prendre des mesures pour rendre les métiers de la santé plus attrayants aux yeux des jeunes, afin que ceux-ci s'engagent davantage dans les professions de ce secteur ou cherchent un emploi dans le domaine de la santé. Afin d'inciter davantage de jeunes mais aussi d'hommes à embrasser une carrière dans le domaine de la santé, des soins ou des services sociaux, il y a lieu de rendre ces métiers plus attrayants, grâce à de meilleures conditions salariales et de travail sur la durée des carrières.

3.5. Capacités sanitaires

3.5.1. Une prévention et une promotion de la santé réussies de même qu'une gestion de la santé améliorée peuvent faire baisser les besoins en traitements et en services de soins. Le Comité recommande à cet égard que les capacités sanitaires soient suffisantes pour renforcer le dépistage, la promotion de la santé et la prévention. Cela suppose toutefois une condition préalable: l'on doit disposer de mesures qui s'appuient sur des résultats scientifiques, lesquelles pourront alors être financées sur l'ensemble du territoire et sur le long terme. Le Comité estime que la Communauté devrait aussi viser la promotion de la santé au travail pour le personnel du secteur de la santé lui-même, afin que ces personnes demeurent elles-mêmes en bonne santé et efficaces (syndrome d'épuisement). Il convient en particulier de prêter attention à l'aptitude des travailleurs en fin de carrière, afin qu'ils soient davantage en position de travailler sans problème de santé, et de tenir compte de la pénibilité de leur vie au travail pour la détermination des conditions de leur départ à la retraite.

3.6. Formation

3.6.1. Le Comité propose que l'on examine le problème du morcellement des structures qui caractérise, dans les différents États membres, le secteur de la santé, en particulier lorsqu'il n'est pas régi par les pouvoirs publics, configuration qui complique l'uniformisation de la qualification, de l'éducation et de la formation continues à haut niveau. Selon le Comité, il est important d'examiner dans quelle mesure il est possible de mieux soutenir ces structures morcelées en vue de créer des emplois. Le Comité s'interroge sur les obligations en matière d'éducation et de formation continues ainsi que sur l'application de normes élevées et transparentes au moyen de la certification et de normes européennes uniformes, ainsi que sur le respect de ces normes. Il se demande en outre dans quelle mesure les États membres ont été incités à accomplir des progrès dans ce domaine.

3.6.2. Le Comité s'interroge sur l'articulation entre la directive sur la reconnaissance des diplômes et une éventuelle directive relative aux qualifications dans le secteur de la santé. Il se demande comment faire concorder cette problématique avec les directives spécifiques en vigueur concernant certaines professions et de quelle manière ces directives ont influé sur l'uniformité des qualifications et des compétences en Europe ainsi que sur l'uniformité des conditions de travail au quotidien.

3.6.3. Le Comité a l'intention d'examiner le coût et l'utilité d'une structure adéquate pour la mise à jour des compétences des prestataires de services dans le secteur de la santé au sein de l'UE.

3.7. *Gestion de la mobilité et des mouvements de personnel au sein de l'UE*

3.7.1. Le Comité s'interroge sur l'impact de l'offre et l'efficacité des programmes d'aide et demande qu'à cette fin il soit établi scientifiquement dans quelle mesure les frontières nationales mais aussi les frontières linguistiques et, le cas échéant, la diversité culturelle, ont des conséquences sur la migration des travailleurs dans ce secteur qui requiert une empathie et des connaissances particulières.

3.8. *Migration des personnels de santé à l'échelle mondiale*

3.8.1. Comme demandé dans le livre vert, il y a lieu de respecter des principes éthiques lors du recrutement du personnel. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, il conviendrait, en plus de recourir à la possibilité d'embaucher du personnel en provenance d'autres pays, d'encourager suffisamment les jeunes citoyens du pays à s'engager dans ce secteur. On devrait éviter de débaucher les forces de travail originaires d'autres pays pour pallier sa déficience à attirer vers ce secteur les jeunes générations de nationaux. Eu égard à la multitude d'engagements volontaires qui ont déjà été souscrits et compte tenu de la participation de l'UE à l'élaboration du code de conduite de l'OMS, le Comité demande que l'on examine quelle serait la valeur ajoutée d'un «Code de conduite» de l'UE qui viendrait en sus de celui de l'OMS.

3.8.2. Il est également nécessaire de prévenir la fuite des cerveaux dans les pays en développement. Le personnel de santé devrait être recruté autant que possible dans un contexte institutionnalisé, où la mobilité des travailleurs sera soutenue par des programmes de coopération bilatérale ou multilatérale. Un des moyens d'arriver à cet objectif consiste à investir dans les infrastructures de formation sanitaire et à améliorer les conditions de travail. Si l'on ne remédie pas aux causes de la migration, en l'occurrence les fortes inégalités dans les conditions de rémunération et de travail, le flux migratoire se poursuivra et générera une pénurie encore plus grande de personnel de santé dans les pays en développement.

3.9. *Données à l'appui de la prise de décisions*

3.9.1. Le Comité demande que les statistiques nationales soient comparables d'un bout à l'autre de l'Europe. Le problème des classifications des métiers de la santé, qui diffèrent partiellement d'un État membre à l'autre, y fait cependant obstacle. Les particularités nationales, s'agissant des compétences et de la dénomination des métiers de la santé, ne doivent pas être masquées au nom de la priorité accordée à l'établissement d'indicateurs homogènes. Le Comité invite à collecter les statistiques pertinentes relatives aux métiers de la santé en Europe ainsi qu'à la migration transnationale. En ce qui concerne l'idée, mise en avant dans le livre vert, de créer un observatoire de l'évolution des personnels de santé, la

question se pose de savoir si une telle initiative est vraiment nécessaire, ou si les institutions existantes telles qu'Eurostat ou la Fondation de Dublin ne pourraient pas être sollicitées pour remplir cette mission.

3.9.2. De manière générale, l'état de l'information devrait être amélioré au moyen d'un registre des données. Le Comité invite à rattacher le suivi des professionnels de la santé, visé par le livre vert, à d'autres projets européens, par exemple la promotion des systèmes d'information sur la santé, et à améliorer, pour tous les métiers, la communication des registres nationaux lorsqu'ils existent.

3.9.3. Dans la mesure où, dans la plupart des États membres, c'est l'État qui organise et régit le système de santé, le Comité se félicite du soutien apporté par la Commission européenne, qui entraînera une meilleure planification. C'est pourquoi il invite l'Union européenne à affecter des moyens à la réalisation d'analyses des systèmes de soins dans les États membres. C'est sur ces analyses que doit s'appuyer la mise en place, sur l'ensemble du territoire, de systèmes permettant de fournir à la population des prestations médicales et des soins de proximité.

3.10. *Introduction et diffusion des nouvelles technologies pour accroître l'efficacité et améliorer la qualité des soins de santé*

3.10.1. Le Comité propose que l'on examine si, dans l'intérêt des personnels, on peut envisager d'utiliser également pour l'autodiagnostic des patients, ou avec une contribution de leur part, les nouvelles technologies et possibilités de traitement afférentes qui sont associées aux réseaux de communication électroniques et peuvent être proposées sur l'ensemble du territoire, même dans les régions particulièrement reculées. À cette fin, les expériences acquises par d'autres pays doivent être prises en considération. Avant que les nouvelles technologies ne puissent être introduites, il convient cependant de s'assurer de leur acceptation par les professionnels de la médecine. Afin de parvenir à cet objectif, il faut les associer au développement des technologies de santé en ligne («e-Health»), de manière à garantir que les outils électroniques puissent être utilisés facilement et en toute sécurité dans la pratique quotidienne. Une formation adéquate des professionnels de la médecine à l'utilisation optimale des nouvelles technologies s'impose si l'on veut que leur introduction soit un succès. Le Comité fait observer qu'en dépit de tous les avantages qu'elles présentent, les nouvelles technologies comportent toujours des risques, tels que la protection des données, et qu'il convient de les prendre en considération. L'introduction des nouvelles technologies doit être orientée en fonction des différents systèmes de santé nationaux. Elle peut conduire à un ajustement des droits nationaux de la responsabilité applicables dans chaque État membre au corps médical. Le Comité se demande jusqu'à quel point les différents projets pilotes et mesures soutenus par la Commission européenne risquent d'entraver la mise en place d'infrastructures nationales en matière de technologies de l'information, voire de les niveler.

3.11. *Le rôle des employeurs du secteur de la santé au sein de la main-d'œuvre*

3.11.1. Dans certains pays de l'Union européenne, les professionnels de la santé qui s'établissent à leur propre compte et qui mettent ainsi en pratique le principe d'entrepreneuriat, jouent un rôle important dans l'offre de soins de santé dans les États membres. Le livre vert reconnaît le rôle des professions libérales de santé et la fonction qu'elles remplissent, à côté du secteur public. C'est souvent grâce à elles que les soins et les traitements aux personnes peuvent être assurés avec garantie de compétence et de

sécurité. Néanmoins, le Comité souligne que, dans l'Union, les personnels de santé en position libérale ont dans la majorité des cas acquis leurs qualifications sur de longues périodes grâce à l'effort de la collectivité en faveur de l'enseignement public gratuit. Aussi la société civile est-elle en droit d'en attendre un retour (prix et coûts), et ses représentants ne peuvent-ils envisager qu'avec précaution le souhait de la Commission en son point 6 qui semble encourager une augmentation des formes privées de ce maillon des systèmes de santé. Dans le même temps, le Comité considère la tendance croissante au travail pseudo-indépendant d'un œil critique partout où cette forme apparaît problématique par rapport à l'activité concernée (par exemple, les soins aux malades ou aux personnes âgées).

3.12. Politique de cohésion

3.12.1. Le Comité préconise une utilisation plus poussée des fonds structurels pour la formation initiale et continue des personnes employées dans le secteur de la santé. L'on pourrait par exemple remédier à la pénurie qui prévaut en ce domaine dans les régions en retard de développement en mettant en place et en soutenant la formation dans celles où le besoin en main-d'œuvre formée est le plus criant. Cette demande s'appuie sur une observation: les personnes s'établissent en priorité là où elles ont été formées et ont obtenu leur diplôme. La politique de cohésion pourrait aussi offrir un cadre de soutien aux projets pilotes qui traitent des questions soulevées. Le Comité invite en outre à étendre l'utilisation des moyens des fonds structurels européens à l'amélioration des infrastructures du secteur de la santé et, le cas échéant, des capacités de communication ou des nouvelles normes de traitement (médecine factuelle ou «evidence based medicine»).

3.12.2. Le Comité voit d'un œil inquiet la discussion, à motivations essentiellement économiques, qui a été lancée avant tout par les gestionnaires et les groupes professionnels intéressés et porte sur la nouvelle répartition des tâches dans le secteur de la santé, dans le but de remplacer par des options moins coûteuses la médecine exercée par un personnel qualifié. Une meilleure coordination, l'optimisation des procédés et la mise en réseau, conjuguées avec un assouplissement du partage des tâches, apporteraient une meilleure réponse à cet égard. Le Comité attache précisément la plus grande importance à ce que soient mise en place les cursus de qualification appropriés pour écarter une diminution de la qualité des soins.

3.12.3. Le Comité est convaincu que la répartition des qualifications et des différents métiers en fonction des tâches doit être guidée par les facteurs suivants:

1. les nécessités médicales,

2. la formation, les tâches effectuées et les responsabilités, ainsi que par
3. les besoins des patients.

3.12.4. Le Comité défend le point de vue selon lequel même en ces temps de crise financière, les États membres devraient rester disposés à financer suffisamment leurs propres systèmes de santé (gestion financière), afin de garantir notamment que les ressources humaines soient suffisantes et puissent dispenser des services de grande qualité, d'où la nécessité aussi d'améliorer les conditions de travail des employés de ce secteur.

3.13. Partenariat social

3.13.1. Le Comité souligne le rôle important et la responsabilité des partenaires sociaux dans la définition des conditions de travail du personnel de santé, ainsi que la diversité marquée des métiers de la santé, et renvoie aux travaux préparatoires déjà effectués par les partenaires sociaux dans ce domaine.

3.13.2. Le changement démographique, qui entraîne une pénurie de main-d'œuvre jeune, ne doit pas conduire à abaisser le niveau de qualification et de rémunération (course au moins-disant). Selon le Comité, il est du devoir des États membres d'endosser la responsabilité correspondante.

3.13.3. Le Comité prend note de la mise en place d'un dialogue social dans le secteur hospitalier européen et relève que le programme de travail qui a fait l'objet d'un accord entre les partenaires sociaux aborde toutes les questions examinées dans le livre vert. Le Comité déplore donc que le livre vert n'ait pas fait référence à ce processus.

3.13.4. Le Comité souligne le rôle important du principe de l'égalité de rémunération pour un même travail, que l'on soit homme ou femme.

3.13.5. Les conditions de travail particulières, qui requièrent une présence 24 heures sur 24, sept jours sur sept, exigent des mécanismes de compensation particuliers (paiement des heures supplémentaires et du travail nocturne, compensation sous forme de temps libre), afin de contrebalancer la lourde charge de travail du personnel. Dans ce contexte, le Comité juge d'un œil très critique les incitations croissantes qui, dans de nombreux États membres, visent à encourager le travail pseudo-indépendant et favorisent ainsi la perte de la protection sociale et de celle qu'assure la législation du travail.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (refonte)»

COM(2008) 815 final — 2008/0244 (COD)

(2009/C 317/21)

Rapporteuse: **M^{me} LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Le 1^{er} avril 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (refonte)»

COM(2008) 815 final – 2008/0244 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 juin 2009 (rapporteuse: M^{me} Le Nouail-Marlière).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions

1.1. Se souciant de l'appui indirect que constitue un cadre excessivement restrictif ou mal accueillant aux régimes les plus autoritaires et les moins démocratiques, le Comité approuve la refonte et l'amélioration de la directive «normes d'accueil», réitère cependant quelques recommandations émises dans ses précédents avis et notamment dans sa réponse au livre vert pour un futur régime européen d'asile ⁽¹⁾ et au plan d'action pour un futur régime commun d'asile ⁽²⁾.

En matière d'accueil des demandeurs d'asile, la proposition de refonte de la directive devrait promouvoir des normes «communes» et non pas «minimales» et comporter des clauses de sauvegarde des normes appliquées par les États membres les plus respectueux des droits fondamentaux des demandeurs d'une protection internationale, du statut de réfugié ou de protection subsidiaire, en particulier:

- la garantie de l'accès au territoire,
- la liberté de choix du lieu où est formulée la demande d'asile et de protection,
- l'examen en premier lieu du statut conventionnel, et en deuxième lieu de la protection subsidiaire si et seulement si les conditions requises au premier statut ne sont pas remplies,

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE du 12.3.2008 sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun», rapporteuse: M^{me} Le Nouail Marlière (JO C 204 du 9.8.2008).

⁽²⁾ Voir l'avis du CESE du 25.02.2009 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action en matière d'asile: une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union», rapporteur: M. Pariza Castaños, corapporteuse: M^{me} Bontea (JO C 218 du 11.9.2009).

- le non-refoulement si les jours du demandeur sont en danger dans son pays d'origine ou dernier pays de transit,

- le recours suspensif de mesures d'expulsion tant que la décision n'est pas rendue par le tribunal compétent, afin de rendre pleinement effectif ce droit de recours, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (*infra* 4.8.1),

- la protection particulière requise par les mineurs ou supposés,

- le respect des droits autonomes des personnes et en particulier des femmes de déposer une demande de protection.

1.2. Le Comité souhaite que, s'agissant des mineurs, il soit systématiquement précisé que «l'intérêt supérieur de l'enfant» doit être compris **en référence à l'article 3.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (article 22.1)**.

1.3. La «rétention – détention» ne devrait exister qu'en dernier lieu après que les alternatives sont épuisées et jamais sans qu'un tribunal compétent ait rendu une décision, en respectant les droits de la défense, conformément à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

1.4. Les ONG compétentes et actives dans le domaine des droits de l'homme devraient toujours avoir accès aux demandeurs de protection et les demandeurs toujours pouvoir bénéficier d'une aide judiciaire et d'une assistance humanitaire, qu'elle provienne des États ou des ONG.

1.5. Le Comité encourage les États membres à accélérer les négociations en vue de l'adoption en codécision avec le Parlement européen de cette refonte qui permettra à l'Union européenne d'améliorer sa capacité de faire face avec dignité aux demandes qui lui sont faites de protéger ceux et celles qui demandent asile.

1.6. Le Comité soutient la création d'un Bureau d'appui aux États membres en matière d'asile et de protection internationale si celui-ci permet d'accélérer la répartition des obligations d'accueil et de protection entre les États membres de l'UE, d'organiser la transparence en matière d'accueil des demandeurs d'asile et d'une protection internationale, de valoriser l'expérience des associations et organisations actives dans le domaine d'aide et d'assistance aux demandeurs d'asile ou d'une protection internationale, et d'améliorer les procédures d'examen individuels.

2. Introduction et résumé de la proposition de la Commission

2.1. Le régime d'asile européen commun s'est développé en deux phases distinctes. La première a débuté lors du **Conseil européen de Tampere** (1999), suite à l'approbation du traité d'Amsterdam, qui a donné une dimension communautaire aux politiques d'immigration et d'asile. Cette première phase s'est achevée en 2005.

2.2. Cette **première phase** a permis la réalisation de progrès dans l'élaboration de directives sur l'asile, une certaine amélioration de la coopération entre les États membres et des avancées relatives à la dimension extérieure de l'asile.

2.3. La **deuxième phase** de la construction du régime d'asile européen commun a débuté avec l'instauration du **Programme de La Haye** (approuvé en novembre 2004), qui établit qu'il faudra avoir atteint en 2010 les principaux objectifs du régime d'asile européen commun, à travers l'adoption d'instruments et mesures visant à une plus grande harmonisation et à une amélioration des normes de protection en vue du régime d'asile européen (RAEC).

2.4. Avant d'adopter de nouvelles initiatives, la Commission a élaboré en 2007 un **livre vert** ⁽³⁾ afin de lancer un débat entre les différentes institutions, les États membres et la société civile ⁽⁴⁾, sur la base duquel la Commission a ensuite adopté un Plan d'action en matière d'asile. Celui-ci définissait une feuille de route pour les prochaines années, en énumérant les mesures que la Commission allait adopter pour la réalisation de la seconde phase du RAEC.

2.5. Dans ce contexte se situe la directive dont la Commission propose ici la refonte, et qui a été adoptée par le Conseil le 27 janvier 2003, faisant l'objet d'un avis du CESE ⁽⁵⁾.

2.6. La présente proposition a pour principal objectif, d'assurer aux demandeurs d'asile des normes de traitement plus élevées en ce qui concerne les conditions d'accueil, qui garantiraient un niveau de vie digne, conformément au droit international. Une plus grande harmonisation des dispositions nationales relatives aux conditions d'accueil est également requise afin de limiter le phénomène des mouvements secondaires des demandeurs d'asile entre les États membres, dans la mesure où ces mouvements sont dus à la divergence des politiques d'accueil nationales.

2.7. La proposition élargit le champ d'application de la directive afin d'y inclure les personnes demandant la protection subsidiaire et elle prévoit de s'appliquer à tous les types de procédures d'asile et à toutes les zones géographiques et tous les centres d'accueil de demandeurs d'asile.

Elle vise également à faciliter l'accès au marché du travail. Elle prévoit que les demandeurs d'asile auront accès à l'emploi six mois au plus tard après le dépôt d'une demande de protection internationale, et précise que l'imposition de conditions d'accès au marché du travail au niveau national ne peut pas restreindre l'accès des demandeurs d'asile à un emploi.

2.8. Afin que l'accès aux conditions matérielles d'accueil puisse garantir «un niveau de vie adéquat pour la santé des demandeurs d'asile et d'assurer leur subsistance», la proposition oblige les États membres à prendre en considération le niveau de l'aide sociale qu'ils accordent à leurs propres ressortissants lorsqu'ils octroient une aide financière aux demandeurs d'asile.

2.9. La proposition garantit que la rétention ne pourra être autorisée que pour des motifs exceptionnels prévus par la directive.

2.10. La proposition garantit également que les demandeurs d'asile placés en rétention seront traités humainement et dignement dans le respect de leurs droits fondamentaux et conformément aux dispositions du droit national et international.

2.11. La proposition veille à ce que des mesures nationales soient mises en place afin de détecter immédiatement les besoins particuliers.

De plus, la proposition contient de nombreuses garanties afin que les conditions d'accueil soient spécifiquement définies pour répondre aux besoins particuliers des demandeurs d'asile.

2.12. Concernant la mise en œuvre et l'amélioration des régimes nationaux, la proposition contient des mesures visant à garantir la continuité du suivi et à renforcer le rôle de la Commission en qualité de gardienne de la législation de l'UE.

⁽³⁾ COM(2007) 301 final, présenté le 6 juin 2007.

⁽⁴⁾ Au sujet duquel le CESE s'est exprimé par l'avis du CESE du 12.3.2008 sur le «*Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun*», rapporteure: M^{me} Le Nouail-Marlière (JO C 204 du 9.8.2008).

⁽⁵⁾ Voir l'avis du CESE du 28.11.2001 «*Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres*», rapporteur: M. Mengozzi; corapporteur: M. Pariza Castaños (JO C 48 du 21.2.2002).

3. Observations générales

3.1. Le Comité approuve l'évolution positive que les propositions de la Commission visent à apporter aux conditions d'accueil des personnes en recherche de protection internationale et la volonté d'harmoniser les dispositions nationales et l'élargissement du champ d'application à la protection subsidiaire. Toutefois il rappelle la nécessité de toujours examiner individuellement la situation de chaque demandeur y compris dans la phase de détermination de la responsabilité de l'État membre en vue de l'examen exhaustif de la demande et de considérer la protection subsidiaire si et seulement si les conditions requises au premier statut conventionnel (réfugié) ne sont pas remplies.

3.2. Le Comité appuie l'objectif d'assurer un niveau de vie digne aux demandeurs de protection et de faciliter leur intégration au pays d'accueil ⁽⁶⁾ et sa concrétisation, par l'accès au marché du travail dans un délai maximum de six mois sans que des conditions nationales d'accès au marché de l'emploi puissent y apporter des restrictions «indues» (art. 15.2) dans le respect absolu des droits fondamentaux des demandeurs d'asile ou d'une protection internationale tels que devraient découler dans le droit positif européen de la Déclaration universelle des droits de l'Homme en son article 23.1 ⁽⁷⁾, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (articles 2, 9, 10, 11 et 12), de la Convention n° 118 de l'OIT concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non nationaux en matière de sécurité sociale, de la Charte sociale européenne, de la Charte des droits fondamentaux et de la Convention de Genève relative à la protection des réfugiés ⁽⁸⁾. De même concernant le niveau d'aide sociale accordé et la différenciation des conditions d'hébergement selon les besoins spécifiques des personnes et la conception élargie des liens familiaux du requérant ainsi que la nécessité de les prendre dûment en compte dans l'examen de sa demande.

3.3. Quant aux principes généraux et aux références internationales qui sous-tendent la reconnaissance et la défense des droits fondamentaux de personnes en situation de détresse et concernant le placement en rétention des demandeurs de protection internationale, en application de la Convention de Genève, et notamment de son article 26 sur la liberté de circulation et de son article 31 sur les réfugiés en situation irrégulière dans leur pays d'accueil ⁽⁹⁾, comme le rappelle la Commission dans l'exposé des motifs (§16), nul ne peut être placé en détention du seul fait de sa

demande de protection. Dès lors, la détention ne devrait être envisagée qu'en cas de nécessité absolue dûment justifiée et non pas être considérée comme une pratique acceptable dans des circonstances ne correspondant pas à une intention frauduleuse ou dilatoire du demandeur.

3.4. S'agissant des enfants mineurs, le Comité approuve les mesures préconisées par la directive pour répondre à leurs besoins spécifiques. Cela étant, il remarque que la référence à la Convention des Nations unies de 1989 relative aux droits de l'enfant gagnerait en précision si, outre son article 37 ⁽¹⁰⁾, était systématiquement rappelé son article 3.1 ⁽¹¹⁾ et non pas seulement la notion «d'intérêt supérieur de l'enfant» dont on sait qu'elle peut donner lieu à interprétation divergente.

3.5. Enfin, le Comité est très attentif à l'introduction systématique des possibilités de recours des demandeurs ou réfugiés à l'encontre de décisions judiciaires ou administratives les concernant. Il note toutefois que ce recours doit être systématiquement qualifié de suspensif pour prendre son plein effet.

4. Observations spécifiques

4.1. Sur l'information (ch. II – article 5)

4.1.1. Le Comité recommande d'ajouter «les États membres informent les membres de la famille du demandeur d'asile sur la possibilité de présenter une demande indépendante».

4.2. Sur le placement en rétention et les conditions de rétention (ch. II – articles 8 à 11)

4.2.1. Pour le Comité, la règle générale du traitement des demandeurs de protection doit s'inspirer de l'article 7 du projet de directive en ce qu'il affirme le principe de la liberté de circulation des personnes et que les solutions alternatives à la détention doivent être privilégiées.

4.2.1.1. C'est dire que la détention des demandeurs (**article 8**) ne peut et ne doit être pratiquée que dans des circonstances exceptionnelles, à savoir:

- **si la demande d'asile est présentée alors qu'une mesure d'éloignement a été préalablement notifiée au demandeur;**
- pour statuer sur sa demande d'asile dans le cadre d'une procédure visant à déterminer son droit d'entrer sur le territoire, **dans le cas d'un placement en rétention ou en zone d'attente.**

⁽⁶⁾ Voir l'avis du CESE du 28.11.2001 «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres», rapporteur: M. Mengozzi, corapporteur: M. Pariza Castaños (JO C 48 du 21.2.2002).

⁽⁷⁾ «Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage».

⁽⁸⁾ 1951.

⁽⁹⁾ Convention de Genève, article 31: «Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulière.»

⁽¹⁰⁾ L'article 37 est relatif, notamment, à la détention.

⁽¹¹⁾ Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Article 3.1: «Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.»

4.2.1.2. Le Comité estime que, ces deux cas exceptés, aucun demandeur d'asile ne peut être détenu et qu'une décision de rétention ne peut en aucun cas être justifiée par la nécessité de «déterminer, confirmer ou vérifier son identité ou sa nationalité», moins encore «pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile et qui auraient pu être égarés dans d'autres circonstances».

4.2.1.3. Le CESE propose de modifier comme suit la rédaction de l'article 9.5 refondu: «La rétention fait **d'office** l'objet d'un réexamen par une autorité judiciaire à intervalles raisonnables **et à la demande du demandeur d'asile concerné, dès que les circonstances l'exigent ou que de nouvelles informations affectant la légalité de la rétention sont disponibles.**»

4.2.2. De l'avis du CESE, les conditions de rétention devraient garantir un traitement humain respectueux de la dignité inhérente à la personne. S'agissant des conditions de rétention (**article 10**) dans des centres spécialisés distincts des établissements pénitentiaires, il serait légitime que le regroupement du demandeur avec des ressortissants n'ayant pas demandé l'asile ne puisse être opéré sans le **consentement écrit** de l'intéressé (**article 10.1**).

4.2.3. Par ailleurs, compte tenu de la diversité des modes de rétention dans les différents pays de l'Union européenne, il convient de préciser que l'UNHCR et autres organisations peuvent communiquer avec les demandeurs et leur rendre visite dans **tous lieux** de rétention (**article 10.2**), la même terminologie devant prévaloir à l'**article 10.3**.

4.2.3.1. Par ailleurs et ainsi qu'il le fait concernant la proposition de refonte du règlement de Dublin 2 «Critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride»⁽¹²⁾, le Comité préconise que le demandeur d'une protection internationale se voie notifier *dans sa langue ou dans une langue qu'il reconnaît comprendre*, y compris par l'intermédiaire d'un interprète assermenté ou d'une traduction légale, les informations telles que décrites à l'article 10.3.

4.2.4. Dans un souci d'homogénéité du texte, l'expression «**demandeurs de protection internationale**» doit être substituée à «demandeurs d'asile» (**article 11.4**).

4.2.5. Le CESE se félicite que la rétention de mineurs non accompagnés (article 11.1 refondu) soit interdite et qu'il soit confirmé que les personnes ayant des besoins particuliers ne doivent en principe pas faire l'objet de mesures de rétention (article 11.5 refondu).

4.3. *Sur la scolarisation des mineurs, l'emploi et la formation professionnelle (ch. II – articles 14 à 16)*

4.3.1. Le projet de directive vise à faciliter et accélérer l'intégration des demandeurs dans leur pays d'accueil. La scolarisation des mineurs, l'accès à un emploi et la formation professionnelle y contribueront.

4.3.1.1. Dans cet esprit, le Comité estime qu'il convient de différer le moins longtemps possible l'intégration des mineurs dans le système éducatif, qu'un délai de «trois mois» paraît inutilement long et gâcherait à être ramené à **deux mois (article 14.2)**.

4.3.2. Le Comité approuve l'initiative de la Commission de permettre aux demandeurs d'asile d'accéder au marché du travail dans un délai maximal de six mois, estime nécessaire de réduire la marge de latitude par laquelle pourrait être interprété l'article 15.1 en précisant que «*Les États membres font en sorte que les demandeurs aient **effectivement** accès au marché du travail*», ce qui suppose l'accès aux services sociaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

4.3.2.1. Le Comité reconnaît que les dispositions en matière d'accueil peuvent bénéficier aussi bien à l'État qu'au demandeur d'asile lorsqu'elles permettent à ce dernier de parvenir à un certain degré d'autonomie.

4.3.3. Rappelant son avis⁽¹³⁾ sur la première directive accueil, le Comité insiste sur le fait que «*les ressortissants de pays tiers confiés aux soins d'un État d'accueil doivent bénéficier d'une formation aussi vaste que possible, et ce pour deux raisons: premièrement, toute formation donnée à ces personnes aura une incidence positive sur le développement de leur pays d'origine au cas où elles y retourneraient. [...] Deuxièmement, au cas où ces personnes resteraient dans un État membre, la formation qu'elles ont reçue facilitera leur accès au marché de l'emploi.*». Dans cet esprit, il estime nécessaire de circonscrire la latitude des États membres quant à leur interprétation de l'article 16 en adoptant une formulation plus directe et plus complète: «*les États membres **autorisent et organisent** l'accès des demandeurs d'asile à la formation professionnelle, que ceux-ci aient ou non accès au marché du travail*».

4.4. *Sur les règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé (article 17)*

4.4.1. Le Comité recommande qu'il soit précisé que les normes continuent de s'appliquer pendant les procédures de recours.

⁽¹³⁾ Voir l'avis du CESE du 28.11.2001 «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres», rapporteur: M. Mengozzi, corapporteur: M. Pariza Castaños (JO C 48 du 21.2.2002) – directive 2003/9/CE.

⁽¹²⁾ Voir page 115 du présent Journal officiel.

4.4.2. Le CESE est favorable à la refonte de l'article 17.5, qui devrait améliorer les conditions matérielles d'accueil dans les États membres où elles sont actuellement insuffisantes.

4.5. *Sur la limitation ou le retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil (ch. III – article 20)*

4.5.1. Le Comité s'inquiète d'une telle mesure dans le cas où le demandeur d'asile «a déjà introduit une demande dans le même État membre». En effet, la pratique montre qu'une première demande peut être suivie d'une demande de réexamen justifiée par la production d'informations complémentaires sur la situation du demandeur ou par la production de pièces supplémentaires; il serait dès lors très pénalisant pour le demandeur de se voir exclu du système matériel d'accueil. En conséquence, il demande **la suppression de cette mention (article 20.1.c)**.

Une telle mesure paraît en outre contradictoire avec l'esprit qui inspire le projet de refonte du «règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale»⁽¹⁴⁾ et les aménagements qui y sont prévus.

4.5.2. Le CESE se félicite des propositions de l'article 20.2 refondu visant à limiter les possibilités de retrait des conditions d'accueil et de la proposition de renforcer la disposition visant à garantir que les conditions matérielles d'accueil minimales soient offertes à tout demandeur d'asile dans l'article 20.4 refondu.

4.6. *Sur les dispositions concernant les personnes ayant des besoins particuliers (ch. IV – articles 21 à 24)*

Le Comité souhaite que, s'agissant des mineurs, il soit systématiquement précisé que «l'intérêt supérieur de l'enfant» doit être compris **en référence à l'article 3.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (article 22.1)**.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

4.7. *Concernant les victimes de torture ou de violence (article 24)*

4.7.1. Le Comité préconise que les victimes de tortures ou de violence et les personnes subissant des problèmes de santé physique et mentale soient suivies en milieu hospitalier approprié.

4.7.2. L'accès à des centres spécialisés si nécessaire doit leur être permis. Les personnels de santé généralistes et spécialisés doivent avoir accès aux centres d'accueil ou de rétention et les demandeurs d'une protection internationale doivent pouvoir bénéficier d'un diagnostic et de soins spécifiques délivrés par des personnels de santé compétents et reconnus compétents par le système général de santé en vigueur dans l'État d'accueil.

4.7.3. Bien que la Commission européenne n'ait pas proposé d'amender l'article 13 qui permet aux États membres d'exiger un examen médical des demandeurs d'asile pour des raisons de santé publique, le Comité rappelle que les tests obligatoires pour le VIH portent atteinte à certains droits de l'homme, notamment au droit au respect de la vie privée⁽¹⁵⁾. Ces tests ne devraient pas être une condition à l'entrée sur le territoire ou aux procédures d'asile des personnes demandant une protection internationale. Plus généralement, les examens médicaux devraient s'accompagner d'informations adéquates dans une langue comprise par le demandeur (voir point 4.2.3.1) et fournir des garanties en termes de consentement, d'assistance socio-psychologique et de confidentialité, ainsi que de suivi et traitement médicaux appropriés.

4.8. *Sur les recours (ch. V – article 25)*

4.8.1. Le Comité appuie le fait que les États doivent assurer l'assistance juridique des demandeurs (article 25.2), mais il estime nécessaire de préciser que **le recours est suspensif (article 25.1)**, au risque sinon de lui ôter toute caractère opérationnel⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ COM(2008) 820 final qui fait l'objet de l'avis du CESE du 16.07.2009 sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)», rapporteur: M^{me} Le Nouail Marlière (CESE 443/2009 - SOC/333).

⁽¹⁵⁾ Conformément, notamment, à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁽¹⁶⁾ Arrêt Gebremedhin c) France; CEDH du 26 avril 2007: Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, 1950, article 3 et article 13, nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements, recours de plein droit suspensif. Paragraphes 66 et 67 <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)»

COM(2008) 820 final — 2008/0243 (COD)
(2009/C 317/22)

Rapporteuse: **M^{me} LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Le 1^{er} avril 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)»

COM(2008) 820 final – 2008/0243 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 juin 2009 (rapporteuse: M^{me} Le Nouail-Marlière).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour, 6 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions

1.1. Le Comité accueille favorablement l'évolution que la Commission propose de donner au règlement dit «Dublin II», en vue de renforcer l'efficacité du système et de s'assurer du respect dans l'application de la procédure, des droits de toute personne en besoin de protection internationale et pour répondre aux situations que connaissent certains États membres devant des difficultés de capacité d'accueil ne leur permettant pas de garantir le niveau de protection nécessaire.

1.2. Le Comité approuve et appuie la volonté de garantir un accès effectif à la procédure de demande d'asile et l'obligation faite à tout État membre responsable de procéder à une évaluation complète des besoins de protection des demandeurs qui lui sont transférés.

1.3. Le CESE prend acte des progrès contenus dans la proposition de la Commission pour garantir des normes de protection plus élevées, notamment par une meilleure information des demandeurs d'asile sur l'état de la procédure d'examen de leur demande – avec des réserves toutefois sur l'aspect linguistique et la langue dans laquelle est délivrée l'information sur le statut de la demande ou du transfert. En effet, étant donné que l'information a valeur de notification et que la procédure comporte des droits de recours et des délais, le demandeur de protection internationale devrait toujours se voir notifier dans sa langue ou dans une langue qu'il reconnaît comprendre, y compris par l'intermédiaire d'un interprète assermenté ou d'une traduction légale, et d'un défenseur désigné d'office par les tribunaux ou choisi par le demandeur.

1.4. Les demandeurs de protection internationale devraient bénéficier d'office d'une défense et d'une assistance judiciaire gratuite.

1.5. Le Comité apprécie l'extension des clauses humanitaires en clauses discrétionnaires mais souhaite voir préciser le cadre d'application afin que ces clauses discrétionnaires et de souveraineté ne desservent pas l'intérêt et la protection des demandeurs d'asile.

1.6. Le Comité souligne la nécessité de toujours examiner individuellement la situation de chaque demandeur, y compris dans la phase de détermination de la responsabilité de l'État membre, en vue de l'examen exhaustif de la demande, et de considérer la protection subsidiaire si et seulement si les conditions requises au premier statut conventionnel (réfugié) ne sont pas remplies.

1.7. Le Comité réitère sa recommandation aux États membres et à l'Union européenne de ne pas utiliser de listes de pays tiers dits sûrs, tant qu'une liste commune aux États membres, soumise aux ONG actives dans le domaine des droits de l'homme, au Parlement européen et aux Parlements nationaux n'est pas établie, notamment dans la phase de détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande.

1.8. Le Comité regrette que **la détention des demandeurs d'asile** ne soit pas déclarée comme une pratique inacceptable lorsque et tant qu'elle n'est pas ordonnée par une autorité judiciaire.

1.9. Le Comité souhaite, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voir les «recours» qualifiés systématiquement de «suspensifs de retour forcé ou soi-disant volontaire».

1.10. Le Comité recommande de valoriser l'expérience des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme en leur laissant accès aux demandeurs de protection internationale et en laissant la possibilité aux demandeurs d'asile d'être assistés, et aux États membres d'utiliser leurs compétences pour éventuellement participer aux programmes de formation à destination des agents en charge de l'examen des demandes de protection, y compris dans la phase cruciale de détermination de l'État membre responsable, et de prendre en compte la dimension locale en permettant aux autorités locales ou régionales de recourir à l'aide et à l'appui des ONG compétentes.

1.11. Le Comité recommande aux États membres d'être plus actifs contre les criminels responsables de la traite des êtres humains, de ratifier les instruments internationaux de lutte contre la criminalité, y compris les deux protocoles additionnels à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, et de supprimer de leur liste de pays tiers sûrs les pays n'ayant pas ratifié ces instruments, ainsi que la convention de Genève de protection des réfugiés. Il leur demande au demeurant, d'assurer la protection et d'exempter de poursuites les victimes de trafic et de traite d'êtres humains, en respectant mieux leurs droits à une protection internationale lorsqu'elles demandent asile et protection et ce dès que les agents des autorités publiques en ont connaissance, et d'assurer leur formation en conséquence.

1.12. Confidentialité et gestion des données personnelles

- Le CESE accueille favorablement les propositions visant à assurer une sécurité des données accrue dans Eurodac (COM 2008/825-3), y compris l'introduction de l'obligation pour chaque État membre de mettre en place un plan de sécurité conçu concrètement pour protéger les données, refuser l'accès aux personnes non autorisées et empêcher entre autres l'utilisation, la lecture, la copie et l'ajout de données sans autorisation (1). La vulnérabilité particulière des demandeurs d'asile aux dangers pouvant découler de la publication de données requiert la mise en place de normes de confidentialité et de sécurité contraignantes.
- Le Comité soutient également d'autres dispositions visant à garantir «une gestion plus efficace des effacements» car elles veilleront à ce que les informations sensibles ne soient pas maintenues dans la base de données plus longtemps que nécessaire, notamment après l'octroi d'un titre de séjour ou le départ de l'intéressé du territoire de l'État membre.

1.13. Protection des réfugiés dans les pays tiers voisins de l'UE

Le Comité encourage l'UE à ne pas déléguer le traitement et l'examen individuel des cas des demandeurs d'asile à des pays n'ayant pas ratifié la Convention internationale de protection des réfugiés (2) ou son protocole additionnel (3).

2. Introduction et résumé de la proposition de la Commission

2.1. Le régime d'asile européen commun s'est développé en deux phases distinctes. La première a débuté lors du **Conseil**

européen de Tampere (1999), suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qui a donné une dimension communautaire aux politiques d'immigration et d'asile. Cette première phase s'est achevée en 2005.

2.2. Cette **première phase** a permis l'élaboration de directives sur l'asile et posé les prémices d'une certaine coopération entre les États membres.

2.3. La **deuxième phase** de la construction du régime d'asile européen commun a débuté avec l'instauration du **programme de La Haye** (approuvé en novembre 2004), qui établit qu'il faudra avoir atteint en 2010 les principaux objectifs du régime d'asile européen commun, à travers l'adoption d'instruments et mesures visant à une plus grande harmonisation et à une amélioration des normes de protection en vue d'un régime commun d'asile européen (RAEC).

2.4. Avant d'adopter de nouvelles initiatives, la Commission a élaboré en 2007 un **livre vert** (4) soumis aux différentes institutions européennes, aux États membres et à la société civile (5), sur la base duquel la Commission a ensuite adopté un Plan d'action en matière d'asile. Celui-ci énumère les mesures que la Commission compte adopter pour la réalisation de cette seconde phase du RAEC.

2.5. Le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (ci-après: le «règlement de Dublin» (6)) dont la Commission propose ici la refonte, a fait l'objet d'un avis du CESE (7).

2.6. Cette refonte a pour principale ambition d'accroître l'efficacité du système et de garantir des normes de protection plus élevées en faveur des personnes relevant de la «procédure de Dublin», qui vise essentiellement à déterminer l'État membre responsable de l'examen individuel d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire, de protection internationale au sens de la convention de Genève, 1965, du protocole de New York, 1967, et des directives «accueil» 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 et «qualifications» 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, en cours de refonte également. Parallèlement, elle vise aussi à mieux faire face aux situations dans lesquelles les capacités d'accueil des États membres sont soumises à une pression particulière.

(4) COM(2007) 301 final, présenté le 6 juin 2007.

(5) Au sujet duquel le CESE s'est exprimé par l'avis du CESE du 12.3.2008 sur le «*Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun*», rapporteure: M^{me} Le Nouail-Marlière (JO C 204 du 9.8.2008).

(6) Voir le «*Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers*» (JO L 50 du 25.2.2003, p. 1).

(7) Voir l'avis du CESE du 20.03.2002 «*Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers*», rapporteur: M. Sharma (JO C 125 du 27.5.2002).

(1) Voir article 19 (COM-2008/825-3).

(2) Genève 1951.

(3) New York 1967.

2.7. Conservant les mêmes principes de base que dans le règlement de Dublin existant, à savoir que la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale incombe en premier lieu à l'État membre qui a joué le rôle principal dans l'entrée ou le séjour du demandeur sur le territoire des États membres, sauf exceptions destinées à protéger l'unité familiale.

2.8. Elle conserve l'essentiel des obligations des États membres les uns par rapport aux autres et les dispositions définissant les obligations des États membres à l'égard des demandeurs d'asile soumis à la procédure de Dublin, dans la mesure où ces dispositions affectent le déroulement de la procédure entre les États membres ou sont nécessaires pour assurer une cohérence avec les autres instruments en matière d'asile. Améliorant les garanties procédurales existantes pour un niveau de protection plus élevé, les nouvelles dispositions visent uniquement à mieux répondre aux besoins particuliers des personnes soumises à la procédure en évitant des lacunes dans leur protection.

Afin de la mettre en conformité avec la directive «qualification» 2004/83/CE, la présente proposition de refonte étend le champ d'application du règlement aux demandeurs (et aux bénéficiaires) de la protection subsidiaire, alors que le règlement (CE) n° 343/2003 initial incluait les seuls demandeurs d'asile et améliore quelques dispositions afin de garantir un fonctionnement sans heurts de la procédure et du système de détermination de la responsabilité de chaque État membre, en renforçant les garanties juridiques en faveur des demandeurs d'une protection internationale et leur permettant de mieux défendre leurs droits.

Avec une importance renforcée sur les mesures destinées à préserver l'unité familiale et protéger les mineurs non accompagnés et «autres groupes vulnérables».

Enfin, en vue d'éviter qu'en cas de pression particulière subie par certains États membres disposant de capacités d'accueil et d'absorption limitées, les transferts au titre de Dublin n'augmentent la charge pesant sur ces États membres, une nouvelle procédure est définie dans le règlement, qui permet la suspension des transferts au titre de Dublin.

3. Observations générales

3.1. Cette proposition inscrite dans un ensemble de mesures annoncées dans le plan d'action en matière d'asile en vue de la mise en place du RAEC (régime d'asile européen commun) ⁽⁸⁾ rentre dans le cadre d'harmonisation que le Comité appelle de ses vœux et prend en compte les lacunes mises en lumière lors de la consultation du livre vert sur un futur régime européen commun d'asile. Mais force est de constater qu'il ne remet pas en cause le principe qui fait reposer sur l'État membre ayant joué un rôle à titre principal dans l'entrée ou le séjour du demandeur d'asile la responsabilité de l'examen de la demande d'asile, sauf exceptions, et que la Commission se propose elle-même de modifier plus substantiellement sans préciser d'échéance (résumé d'analyse d'impact SEC(2008) 2962/2963-2, chapitre «Suivi et évaluation»,

⁽⁸⁾ Le CESE n'a pas été consulté sur les changements apportés à Eurodac [COM(2008) 825]. Ce règlement (CE) 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 est directement complémentaire au règlement Dublin.

troisième paragraphe), et qui fonderait la détermination de la responsabilité en fonction du lieu de dépôt d'une demande (COM(2008) 820, exposé des motifs 2. «Consultation des parties intéressées», paragraphe 3).

3.2. Le Comité note que cette position adoptée par la Commission semble être celle défendue par une majorité d'États membres mais rappelle qu'il s'est, quant à lui depuis 2001, fermement prononcé pour que le demandeur d'asile puisse choisir le «pays auquel il adresse sa demande, compte tenu des considérations culturelles et sociales (...) déterminantes pour une intégration plus rapide» ⁽⁹⁾, observe sur le futur RAEC ⁽¹⁰⁾ que sa position est également soutenue par de «nombreuses organisations de la société civiles» et le UNHCR lui-même.

3.3. Cette réserve sur le principe étant formulée, le Comité approuve le fait qu'une nouvelle procédure soit prévue afin de suspendre les transferts au titre de Dublin vers un État membre responsable qui subirait des pressions supplémentaires.

3.4. Le CESE observe que ces mesures traduisent l'intention d'une meilleure garantie juridique et procédurale en vue de respecter des droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

3.5. Le Comité regrette que **la détention des demandeurs d'asile** ne soit pas déclarée comme une pratique inacceptable – hors les cas d'intention frauduleuse et manœuvre dilatoire du demandeur d'asile judiciairement établies –, et soit envisagée pour des cas certes dits «exceptionnels» mais selon des critères qui laissent une marge d'appréciation trop importante aux États membres concernés et oblige les défenseurs des demandeurs à recourir à de nombreuses et longues procédures.

3.6. Le CESE approuve la systématisation du principe de recours pour toute décision et notamment celles qui devraient conduire à «un transfert», estime que ces recours doivent être qualifiés de «**suspensifs**» afin de produire leur plein effet de garantie de droit, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

⁽⁹⁾ Voir notamment:

- l'avis du CESE du 20.03.2002 sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays [Dublin II]» (COM(2001) 447 final), rapporteur: M. Sharma (JO C 125 du 27.5.2002, p. 28-31);
- l'avis du CESE du 12.03.2008 sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun» (COM(2007) 301 final), rapporteur: M^{me} Le Nouail Marlière (JO C 204 du 9.8.2008, p. 77-84).

⁽¹⁰⁾ Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun (COM(2007) 301).

4. Observations spécifiques

4.1. Sur les considérants

4.1.1. Sur l'unité familiale (12): le traitement conjoint des demandes des membres d'une famille ne devrait pas seulement viser à «éviter que les membres d'une famille soient séparés» mais avoir pour objectif de **garantir la réunification** familiale des personnes en recherche de protection internationale, dans le respect des droits autonomes de chaque demandeur et notamment ceux des femmes.

4.1.2. Le CESE appuie fortement la proposition que **tout État membre puisse déroger aux critères de responsabilité**, notamment pour des raisons humanitaires (14).

4.1.3. Le droit de recours en matière de transfert vers l'État membre responsable (16, 17) doit être qualifié de **suspensif**, au risque sinon de contredire l'objectif de son effectivité (11).

4.1.4. En application de la Convention de Genève, **le placement en détention** des demandeurs d'asile (18) ne peut être envisagé que dans des «circonstances exceptionnelles». Contrairement aux considérants du texte proposé, ces circonstances exceptionnelles ne sont pas ici précisément définies. Le Comité estime qu'il ne devrait être envisagé de pouvoir placer un demandeur d'asile en détention que **s'il a présenté sa demande alors qu'une mesure d'éloignement lui a été au préalable notifiée**.

4.2. Sur l'objet et les définitions (ch. I, articles 1 et 2)

4.2.1. Le Comité s'interroge sur la pertinence d'avoir introduit dans la série des définitions **le risque de fuite** (article 2.1) alors que ce concept est utilisé dans la suite du texte de refonte du règlement à des fins de déterminer les cas de «détention-rétention». En tout état de cause, il est nécessaire de limiter *«les raisons, fondées sur des critères objectifs définis par la loi»* permettant d'envisager le risque de fuite d'une personne faisant l'objet d'une décision de transfert en précisant que ces raisons doivent avoir été jugées par un tribunal compétent dans le respect des droits de la défense, conformément à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

4.3. Sur les principes généraux et garanties (ch. II, articles 3 à 6)

Droit à l'information

4.3.1. Le demandeur d'asile doit être informé **de son droit à «contester une décision de transfert» et disposer d'une information sur les moyens de le mettre en œuvre** et non pas seulement être informé de «la possibilité» de le faire (article 4.1.e).

(11) Arrêt Gebremedhin c) France; CEDH du 26 avril 2007: convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, 1950, article 3 et article 13, nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements, recours de plein droit suspensif. Paragraphes 66 et 67: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

4.3.2. Le Comité estime que se limiter à prévoir que «l'information est donnée dans une langue dont on peut raisonnablement supposer que le demandeur la comprend» confère un pouvoir d'appréciation aux représentants des autorités alors qu'il ne peut être garanti qu'ils disposent des compétences linguistiques suffisantes pour l'exercer (article 4.2). Il souhaite que soit précisé que l'information doit lui être donnée dans **une langue qu'il reconnaît comprendre**.

Garanties en faveur des mineurs

4.3.3. Si la considération de «l'intérêt supérieur de l'enfant» doit présider à toute procédure (article 6.1), il convient de préciser expressément que c'est **conformément à l'article 3.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant**, ce afin de rendre cette considération juridiquement invocable devant les tribunaux.

Personnes de la famille à charge (article 11.1)

4.3.4. Dans un souci d'homogénéité du texte, il convient de substituer l'expression **«demandeur de protection internationale»** à celle de «demandeur d'asile».

4.3.5. Le fait que le souhait du demandeur doit être formulé «par écrit» est de nature à limiter la capacité d'expression du demandeur, ce qui contredit l'esprit du texte. Il serait plus juste de préciser: **cette demande peut être formulée sous toute forme permettant aux autorités de l'enregistrer (écrit, entretien, questionnaire)**.

Sur les clauses discrétionnaires (ch. IV, article 17)

4.3.6. Le Comité approuve que «les décisions de refus (de l'État requis aux fins de prise en charge) doivent être motivées» (article 17.2 alinéa 3). Il estime que devrait être également précisé que: **«en l'absence de réponse dans un délai de deux mois, l'État requis devient responsable de l'examen de la demande»**.

Sur les procédures de prise en charge et de reprise en charge (ch. VI, articles 20 à 31)

4.3.7. Le Comité encourage les États membres à formuler aussi rapidement que possible la requête aux fins de reprise en charge (article 23.2) et en tout état de cause dans le délai recommandé par la Commission (deux mois si Eurodac, trois mois dans les autres cas).

4.3.8. La volonté de donner au requérant une information aussi complète que possible et qu'il comprenne ne peut se suffire d'une notification donnée «dans une langue dont on peut raisonnablement supposer que le demandeur la comprend» (article 25.1). Dans les mêmes conditions que pour l'article 4.2, le Comité souhaite que soit précisé que la notification doit être faite dans **une langue que le demandeur reconnaît comprendre**.

Préciser que le recours est **suspensif (article 25.2 et 26.1), comme déjà requis plus haut (considérants 16 et 17)**

4.3.9. Il apparaît contradictoire au Comité de promouvoir le droit au **recours** (suspensif) pour le demandeur visé par une décision de transfert et, dans le même temps, d'envisager que l'intéressé pourrait ne pas être autorisé à rester sur le territoire en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision (**articles 26.3 et 26.4**).

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

4.3.10. Afin d'appuyer le principe issu de la Convention de Genève selon lequel aucun État ne peut placer une personne en **rétenion** au seul motif qu'elle demande une protection internationale (**article 27.1**), le Comité suggère que **l'article 27.3 soit placé avant l'article 27.2** valorisant ainsi les solutions alternatives à la détention.

4.3.11. Le Comité approuve qu'il soit précisé explicitement que seuls les mineurs **accompagnés** peuvent éventuellement être placés en détention (**article 27.10**).

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

COM(2009) 28 final — 2009/0007 (CNS)

et la

«Proposition de directive du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal»

COM(2009) 29 final — 2009/0004 (CNS)

(2009/C 317/23)

Rapporteur: **M. Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Le 13 février 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de directive du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures»

COM(2009) 28 final - 2009/0007 (CNS)

et la

«Proposition de directive du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal» COM(2009) 29 final – 2009/0004 (CNS).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 24 juin 2009 (rapporteur: M. Sergio Ernesto Santillán Cabeza).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 114 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement les propositions de directives sur l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances fiscales et de coopération administrative dans le domaine fiscal car elles répondent à une nécessité impérieuse. Les normes en vigueur, établies il y a trois décennies, ont montré leur inefficacité face aux exigences actuelles. Le fait que l'on ne perçoive actuellement que 5 % des créances réclamées requiert une réponse urgente.

1.2. Les propositions de la Commission émanent d'une série d'études, de suggestions, de recommandations formulées au sein de l'UE, des États membres ainsi qu'au sein d'institutions et de forums internationaux, tels que le G-20 et l'OCDE. Le CESE a également soutenu sans réserve, dans plusieurs avis, la proposition de renforcer l'efficacité des systèmes de coopération entre États en matière fiscale (paragraphe 4.8 du présent avis).

1.3. La nécessité de réformes est désormais plus évidente, les sociétés devant faire face aux conséquences sociales et économiques du cataclysme économique provoqué par des pratiques financières spéculatives et frauduleuses découvertes dès la fin de 2007. Face à cette situation, qui fera peser une lourde charge sur le contribuable pendant plusieurs années, la nécessité d'adopter des mesures efficaces contre les fraudeurs, qui agissent à l'abri de paradis fiscaux ou utilisent des subterfuges légaux pour éviter de payer des impôts, est devenue plus urgente.

1.4. La mondialisation accroît la nécessité de coopération des États en matière fiscale. Au sein de l'UE, les libertés fondamentales, qui sont l'essence même de son fonctionnement, ne peuvent pas servir de prétexte au non-respect du devoir public de payer les impôts.

1.5. En conséquence, la Commission a opportunément décidé d'instaurer une nouvelle réglementation sur ces questions au lieu d'introduire des réformes partielles dans les normes actuelles.

1.6. Le CESE soutient l'objectif central des propositions visant à instaurer une culture administrative communautaire et à doter les administrations d'instruments adaptés, grâce aux technologies modernes (tels que les formulaires électroniques), pour simplifier et accélérer les démarches. Il y a également lieu de souligner les dispositions prévues en matière de régime linguistique, ce dernier étant l'un des grands obstacles à la coopération en matière fiscale (paragraphe 5.1).

1.7. L'obligation d'information et les limites établies en la matière (paragraphe 5.2) sont conformes à celles de l'OCDE et tentent d'empêcher, à juste titre selon le CESE, l'usage inapproprié du secret bancaire et d'autres procédures d'apparence légale pour frauder le fisc.

1.8. La participation de fonctionnaires de l'État requérant aux enquêtes administratives menées auprès de l'État requis a des antécédents dans certaines dispositions législatives en vigueur (paragraphe 5.3). Dans ce cas précis comme dans d'autres, les propositions garantissent le maintien de la souveraineté des États (paragraphe 5.5).

1.9. Les garanties du contribuable face au fisc sont maintenues dans le cadre de la coopération entre États, le contribuable ayant la possibilité de contester la légalité des enquêtes et des actes émanant des autorités (paragraphe 5.4).

1.10. Le CESE suggère que la Commission envisage à l'avenir l'unification des règles fiscales (paragraphe 5.6).

2. «Proposition de directive du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures» (COM(2009) 28 final)

2.1. Exposé des motifs de la Commission

2.1.1. Les normes juridiques en vigueur en matière d'assistance mutuelle ⁽¹⁾ accusent des problèmes de lenteur, de disparité, de manque de coordination et de transparence.

2.1.2. Les autorités fiscales n'ont pas compétence pour procéder au recouvrement des impôts en dehors de leur État, les règles ayant un caractère national: pour ce faire, elles doivent demander l'assistance d'un (ou de plusieurs) autre(s) État(s) et passer par des procédures qui se sont avérées inefficaces. Cette limite de compétences est de plus en plus problématique en raison de la mobilité croissante des capitaux et des personnes. Ainsi, la libre circulation, qui est un objectif central de l'Union européenne a, dans ce cas, des conséquences négatives en ce sens qu'elle favorise les fraudeurs. Dès lors, la nécessité d'adopter de nouvelles mesures s'impose.

2.1.3. La preuve en est qu'en 2007, les États membres ont reçu 11 794 demandes d'assistance d'autres États membres en matière de recouvrement des créances fiscales. Or les montants effectivement recouverts atteignent à peine 5 % du total environ.

2.1.4. La fraude est particulièrement significative dans le domaine de la TVA et provoque deux effets qu'il faut éviter: elle fausse les conditions de concurrence au sein du marché intérieur et réduit les recettes fiscales des États membres et de la Communauté ⁽²⁾.

2.2. Mesures proposées en matière de recouvrement des créances

2.2.1. Élargissement du domaine d'application de l'assistance mutuelle. À la différence de la directive 2008/55/CE, qui contient une énumération limitée des créances susceptibles de recouvrement, la présente proposition englobe les «impôts et taxes prélevés par des subdivisions territoriales ou administratives des États

membres ou pour le compte de celles-ci», les cotisations sociales obligatoires, «les restitutions, interventions et autres mesures» faisant partie du FEAGA ⁽³⁾ et du FEADER ⁽⁴⁾ ainsi que «les cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre» (art. 1 et 2).

2.2.2. Amélioration de l'échange d'information. Outre l'échange spontané d'informations (art. 5) l'on ajoute, et c'est très significatif, la possibilité pour les fonctionnaires d'un État membre de participer activement aux enquêtes menées par d'autres États (art. 6).

2.2.3. Simplification de la procédure de demande de notification de documents (art. 7 et 8).

2.2.4. Renforcement de l'efficacité en matière de mesures de recouvrement ou de mesures conservatoires (chapitre IV). Ces dispositions, qui constituent un aspect remarquable de la proposition, se réfèrent aux aspects suivants:

- la régulation de la demande de recouvrement dans l'État membre requérant (art. 9 à 12);
- la considération du crédit: «aux fins du recouvrement dans l'État membre requis, toute créance faisant l'objet d'une demande de recouvrement est traitée comme une créance de l'État membre requis, sauf disposition contraire prévue à la présente directive» (art. 12.1) ⁽⁵⁾. Le recouvrement de la créance se fait dans la devise de l'État membre requis;
- autres aspects relatifs au recouvrement: information de l'autorité requérante, transfert des montants recouverts, intérêts de retard, paiement échelonné (art. 12.2 à 12.5);
- les mesures conservatoires destinées à garantir le recouvrement d'une créance (art. 15 et 16);
- les limites aux obligations de l'autorité requise (art. 17);
- la prescription des créances (art. 18);
- les frais de procédure (art. 19).

2.2.5. Uniformité et simplification des dispositions générales régissant tous les types de demandes d'assistance, en ce qui concerne les formulaires, les communications, le régime linguistique, etc. (art. 20 à 23).

(1) Directive 76/308/CEE du Conseil, du 15 mai 1976, ultérieurement codifiée par la directive 2008/55/CE du Conseil, du 26 mai 2008.

(2) COM(2009) 28 final: «L'abolition par la directive 2000/65/CE de la possibilité d'exiger la désignation d'un représentant TVA et l'expansion de la fraude à la TVA, en particulier des fraudes de type "carrousel", font qu'aujourd'hui 57,50 % de toutes les demandes d'assistance concernent des créances de TVA (situation en 2007)». Voir également la Communication de la Commission sur «Une stratégie coordonnée pour améliorer la lutte contre la fraude à la TVA dans l'Union européenne», COM(2008) 807 final.

(3) Fonds européen agricole de garantie.

(4) Fonds européen agricole pour le développement rural.

(5) La directive 2008/55/CE en vigueur contient une disposition similaire (art. 6, paragraphe 2). Selon celle-ci, la créance n'est pas une créance de l'État mais **elle est considérée** comme une créance de l'État et traitée à ce titre.

3. Proposition de directive du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal COM(2009) 29 final

3.1. Exposé des motifs de la Commission

3.1.1. Aussi bien le groupe à haut niveau du Conseil sur la fraude ⁽⁶⁾ que la Commission ⁽⁷⁾ et les États membres ont constaté que les règles relatives à l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et des taxes sur les primes d'assurance n'étaient plus appropriées ⁽⁸⁾. Selon la Commission, la directive 77/799 accuse de graves défaillances; en effet, la difficulté croissante que représente l'établissement correct des taxes et impôts a des répercussions sur le fonctionnement des systèmes fiscaux et entraîne un phénomène de double imposition, lequel incite à la fraude et à l'évasion fiscale, les contrôles restant du ressort des autorités nationales ⁽⁹⁾.

3.1.2. En conséquence, l'on propose d'adopter une approche innovatrice qui va bien au-delà de l'apport de simples modifications à la directive en vigueur. Le nouveau régime constitue, par conséquent, un cadre juridique nouveau et intégré qui englobe tous les aspects fondamentaux de la coopération administrative dans le domaine fiscal, renforçant considérablement la capacité des autorités à lutter contre la fraude et l'évasion fiscale.

3.1.3. Étant donné qu'il s'agit d'établir des mécanismes efficaces de collaboration entre les autorités communautaires et les États membres, ainsi qu'entre ces derniers, l'établissement de règles communes dans le respect de la pleine souveraineté nationale en matière d'impôts est un objectif central des deux propositions.

3.2. Mesures proposées pour améliorer la coopération administrative entre les États

3.2.1. Élargissement du champ d'application en des termes similaires à ceux de la précédente proposition (recouvrement de créances).

3.2.2. Échange d'informations. L'on prévoit à cet égard trois types d'échange:

- À la demande préalable de l'autorité requérante (art. 5 à 7). La demande d'informations peut entraîner la réalisation de «toute enquête administrative» pour l'obtenir.
- Automatique (art. 8). Il s'agit de la communication systématique et sans demande préalable d'informations prédéfinies d'un État à un autre, à intervalles réguliers préalablement fixés ou au fur et à mesure que ces informations sont disponibles

⁽⁶⁾ Rapport de mai 2000 (Document 8668/00 du Conseil sur la lutte contre la fraude).

⁽⁷⁾ Voir les communications de 2004 (COM(2004) 611 final) et 2006 (COM(2006) 254 final).

⁽⁸⁾ Directive 77/799/CEE du Conseil, du 19 décembre 1977.

⁽⁹⁾ COM(2009) 29 final, p. 2.

(art. 3.4). Cependant, c'est la procédure de comitologie de l'article 24 qui déterminera, dans un délai de deux ans, les aspects spécifiques de cet échange d'informations.

- Spontané, lorsque l'autorité compétente d'un État membre le considère opportun (art. 9).

3.2.3. Autres expressions de collaboration:

- Présence de fonctionnaires de l'autorité requérante dans les bureaux administratifs d'autres États membres ainsi que leur participation aux procédures administratives de l'autorité requise (art. 10).
- Contrôles simultanés d'une ou plusieurs personnes dans différents territoires (art. 11).
- Formalités de notification administrative décidée dans un autre État (art. 12).

3.2.4. Aspects généraux de la coopération administrative

- Retour d'information (art. 13). L'accent est mis, notamment, sur la rapidité des réponses.
- Échange de bonnes pratiques et d'expérience (art. 14).
- Divers aspects de la coopération. Les autorités (requérante ou requise) pourront transmettre les informations et la documentation obtenues à d'autres autorités et les utiliser à des fins autres que prévu (art. 15). D'autres aspects pris en compte concernent les conditions auxquelles sont soumises les obligations des États (art. 16), les limites des devoirs de collaboration (art. 17), l'application du principe de «nation la plus favorisée» (art. 18), les formulaires types et les formats informatiques standards (art. 19), ainsi que l'utilisation du réseau commun d'information (réseau CCN, art. 20).

4. Observations générales

4.1. Le CESE partage pleinement l'affirmation de la Commission selon laquelle «à l'ère de la mondialisation, il est plus que jamais nécessaire pour les États membres de se prêter mutuellement assistance dans le domaine de la fiscalité, et notamment de la fiscalité directe. La mobilité des contribuables, le nombre d'opérations transfrontalières et l'internationalisation des instruments financiers connaissent une évolution considérable. Dans ce contexte, il est de plus en plus difficile d'établir correctement le montant des impôts et des taxes à percevoir pour les États membres, qui, par ailleurs, restent attachés au principe de la souveraineté nationale en ce qui concerne la détermination du niveau des taxes et impôts» ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Exposé des motifs, COM(2009) 29 final.

4.2. Les deux propositions partent de la constatation que les normes établies il y a plus de trois décennies (à une époque où l'UE comptait neuf États membres) sont devenues insuffisantes compte tenu des changements survenus depuis lors dans le marché intérieur: dans la deuxième moitié des années 70, la libre circulation n'était pas encore une réalité et l'intégration était limitée.

4.3. Depuis plusieurs années, les niveaux élevés de fraude et d'évasion fiscale au sein de l'UE suscitent la préoccupation. En 2004, la Commission s'est penchée sur la question à la suite de scandales provoqués par les pratiques irrégulières de certaines sociétés ⁽¹¹⁾ et a suggéré un train de mesures pour améliorer la transparence des systèmes fiscaux, proposant d'élaborer des «propositions concrètes visant les cas de fraude et d'évasion fiscale impliquant des structures et montages complexes et opaques». Mentionnant des cas concrets ⁽¹²⁾, la Commission indiquait que ces scandales avaient «suscité de l'incertitude sur les marchés des capitaux, portant préjudice à l'économie mondiale».

4.4. Cinq ans plus tard, l'on constate que les faits relatés dans la communication de 2004 sont insignifiants par rapport à ceux qui se sont produits ces derniers temps, les dommages causés à l'économie étant aussi sensiblement plus importants.

4.5. Cette question revêt désormais une portée globale, conséquence du cataclysme économique et financier provoqué par les pratiques frauduleuses qui ont éclaté au grand jour depuis la fin de 2007. L'un des objectifs du G-20 est de proposer l'instauration de règles internationales pour renforcer la transparence et la fiabilité des transactions commerciales de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ⁽¹³⁾.

4.6. Les scandales suscités dans certains pays de l'Union par les mécanismes d'évasion fiscale vers des paradis fiscaux (comme les cas de fraudes commises au Liechtenstein au détriment du fisc allemand) ont provoqué un rejet généralisé de la population, qui réclame des mesures plus efficaces pour lutter contre l'évasion fiscale et la délinquance financière.

4.7. L'échange d'informations et la plus grande facilité d'accès aux données pour lutter contre la fraude fiscale est aussi l'un des objectifs de l'OCDE ⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Communication de la Commission – Prévenir et combattre les malversations financières et pratiques irrégulières des sociétés (COM(2004) 611 final).

⁽¹²⁾ Tels que les cas Parmalat et Enron, dont les actionnaires ont perdu 67 milliards de dollars.

⁽¹³⁾ G-20 Déclaration de Washington (15/11/2008): «S'appuyant sur les travaux d'organismes compétents comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les autorités fiscales doivent poursuivre leurs efforts en vue de favoriser l'échange de renseignements fiscaux. Elles doivent régler les problèmes relatifs au manque de transparence et à l'omission d'échanger de tels renseignements.»

⁽¹⁴⁾ Forum mondial sur la fiscalité auquel participent également des pays non membres de l'OCDE. Voir «Coopération fiscale: vers l'établissement de règles du jeu équitables – Évaluation par le Forum mondial sur la fiscalité 2008». OCDE, août 2008.

4.8. Au fil des ans, le CESE a soutenu fermement les mesures de renforcement de la coopération réclamant plus d'instruments et de mécanismes de contrôle ⁽¹⁵⁾.

4.9. Compte tenu de ces antécédents, le CESE accueille avec satisfaction les deux propositions de directive dans la mesure où elles supposent une avancée sensible dans l'intégration européenne. Le respect des obligations fiscales est une base essentielle pour le fonctionnement de l'état social.

5. Observations particulières

5.1. La création d'une culture administrative communautaire

5.1.1. L'aspect le plus remarquable des deux propositions et, en particulier, de celle qui a trait à la coopération administrative, est la volonté de créer une culture administrative communautaire, élément essentiel pour lutter contre la fraude, comme indiqué dans la communication de 2006 ⁽¹⁶⁾.

5.1.2. Cette décision, qui répond à l'expérience constatée dans les administrations fiscales au fil du temps, se traduit par différents aspects tels que: l'obligation de désigner, dans chaque État membre, un bureau fiscal de liaison unique, avec la possibilité de désigner plusieurs services spécifiques de liaison qui communiqueront directement entre eux; la possibilité de désigner des fonctionnaires compétents autorisés à participer directement aux actions; l'établissement de délais (actuellement inexistantes) pour la transmission des informations; l'obligation de fournir un retour d'informations, etc.

⁽¹⁵⁾ Voir avis CESE 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. Cet avis contient une référence exhaustive à la réglementation communautaire. Voir également les avis sur les propositions suivantes:

— «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée» et «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 77/799/CEE du Conseil concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et indirects», JO C 80 du 3.4.2002, p. 76.

— «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération administrative dans le domaine des droits d'accises» et «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 77/799/CEE du Conseil concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs, de certains droits d'accises et des taxes sur les primes d'assurance et la directive 92/12/CEE du Conseil relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises», JO C 112 du 30.4.2004, p. 64.

— «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil, du 17 mai 2006, établissant un programme communautaire pour améliorer le fonctionnement des systèmes d'imposition sur le marché intérieur (Fiscalis 2013)», JO C 93 du 27.4.2007, p. 1.

⁽¹⁶⁾ Reprise d'une considération du groupe ad hoc du Conseil sur la fraude fiscale (voir COM(2006) 254, point 3.1).

5.1.3. Le CESE se félicite de l'établissement de formulaires types et de formats informatiques standards, qui faciliteront sensiblement les démarches.

5.1.4. Il faut également souligner la simplification du régime linguistique qui posait, jusqu'ici, un grand obstacle à la coopération et rendait les démarches coûteuses, ainsi que l'usage des nouvelles technologies en la matière, les formulaires pouvant désormais être traduits automatiquement.

5.2. Les limites de la coopération administrative, le secret bancaire, l'intervention d'intermédiaires et la participation au capital

5.2.1. La coopération administrative prévue est soumise à certaines limitations. En effet, l'autorité requise d'un État membre doit fournir les informations demandées à condition que cela «n'impose pas de charges administratives disproportionnées» et que l'autorité requérante «ait déjà exploité les sources habituelles d'information» qu'elle pourrait avoir utilisées. Toutefois, l'État requis peut refuser de transmettre des informations dans certains cas: a) lorsque l'enquête ou la collecte des informations requises est contraire à la législation de l'État; b) lorsque, pour des raisons juridiques, l'État requérant n'est pas en mesure de fournir des informations similaires à celles qu'il réclame; c) lorsque cela conduirait à divulguer un secret commercial, industriel ou professionnel ou un procédé commercial, ou une information dont la divulgation serait contraire à l'ordre public⁽¹⁷⁾. Le CESE considère que ces conditions sont appropriées.

5.2.2. En revanche, l'État requis ne peut pas refuser de fournir ces informations au seul motif qu'elles «sont détenues par une banque, une autre institution financière ou une personne désignée ou agissant en capacité d'agent ou de fiduciaire, ou qu'elles se rapportent à une participation au capital d'une personne»⁽¹⁸⁾. Étant donné l'expérience récurrente de fraude fiscale, le CESE se félicite de cet éclaircissement, à défaut duquel les objectifs poursuivis par les deux propositions pour atteindre le respect des obligations fiscales pourraient se trouver compromis⁽¹⁹⁾.

5.2.3. Il y a lieu de remarquer que les obligations et limites en matière d'information sont considérées en des termes similaires dans le modèle de convention de l'OCDE⁽²⁰⁾.

5.3. La présence de fonctionnaires d'un autre État membre

5.3.1. Les propositions de directive sur la coopération administrative et sur l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances, prévoient toutes deux la possibilité que des fonctionnaires de l'autorité requérante assistent aux enquêtes administratives réalisées dans l'État requis. Le CESE considère que ce type de coopération est approprié. Cette coopération est soumise à deux conditions importantes: l'existence d'un accord entre l'autorité

requérante et l'autorité requise et l'exercice de ces pouvoirs «dans le respect des dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'État membre requis»⁽²¹⁾.

5.3.2. La présence de fonctionnaires d'autres États membres est déjà prévue dans les domaines des droits d'accises⁽²²⁾ et de la TVA⁽²³⁾ même si, dans le cas présent, les compétences sont plus importantes étant donné que les fonctionnaires peuvent exercer des pouvoirs d'inspection.

5.4. Légalité de l'instrument d'exécution de la créance fiscale

5.4.1. La légalité des procédures d'enquête que peuvent mener les autorités fiscales suscite un intérêt particulier. Le CESE considère que cette question est dûment traitée dans la proposition de directive sur l'assistance en matière de recouvrement des créances. Il faut garder à l'esprit que les systèmes prévus, aussi bien dans les deux propositions de directive qui font l'objet du présent avis que dans les cas de la TVA et des droits d'accises, établissent uniquement des procédures de **coopération** entre États qui conservent la pleine souveraineté pour déterminer la légalité des procédures d'enquête réalisées sur leur territoire.

5.4.2. Conformément aux principes généraux, les fonctionnaires doivent agir conformément à la loi⁽²⁴⁾, les actes administratifs étant présumés valables. Par conséquent, ces derniers sont contraignants, et la partie concernée a le droit de les contester en justice. En cas de différend concernant une créance, il relève de la compétence de l'État membre qui la réclame (c'est-à-dire l'État membre requérant) de déterminer la validité de la créance, de l'instrument initial permettant l'adoption de mesures exécutoires, de l'instrument uniformisé et des notifications que l'État en question effectue⁽²⁵⁾.

5.4.3. En revanche, en cas de différend, il appartient aux autorités compétentes de l'État requis de déterminer, en cas de contestation, les mesures exécutoires ou les notifications que cet État effectue⁽²⁶⁾. Dans tous les cas, la garantie du contribuable est assurée car, sauf si la loi prévoit la possibilité visée au point suivant, la procédure d'exécution de l'élément de la créance faisant l'objet de la contestation est suspendue. Il est stipulé que les États ont l'obligation d'informer sur les éléments faisant l'objet d'une contestation mais, naturellement, les parties intéressées peuvent également le faire.

⁽¹⁷⁾ COM(2009) 29 final, art. 16.

⁽¹⁸⁾ COM(2009) 29 final, art. 17.2.

⁽¹⁹⁾ Selon les estimations, la Suisse abriterait environ un tiers des 11 000 milliards de dollars d'avoirs clandestins personnels. «Swiss banks ban top executive travel. Concern that employees will be detained» (Financial Times du 27-03-09).

⁽²⁰⁾ Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune, art. 26 et 16, OCDE, 17 juillet 2008.

⁽²¹⁾ COM(2009) 28 final, art. 6.2 et COM (2009) 29 final, art. 10.2.

⁽²²⁾ Règlement (CE) n° 2073/2004 du Conseil, du 16 novembre 2004, relatif à la coopération administrative dans le domaine des droits d'accises, art. 11.

⁽²³⁾ Règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil du 7 octobre 2003 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée et abrogeant le règlement (CEE) n° 218/92, art. 11.

⁽²⁴⁾ Selon le code de bonne conduite administrative européen, «Le fonctionnaire veille notamment à ce que les décisions affectant les droits ou les intérêts des personnes aient une base juridique et à ce que leur contenu soit conforme au droit» (art. 4).

⁽²⁵⁾ COM(2009) 28 final, art. 13.1.

⁽²⁶⁾ COM(2009) 28 final, art. 13.2.

5.4.4. En cas de crédits contestés en justice, l'on peut adopter des mesures conservatoires pour autant que la législation de l'État membre requérant le permette. En outre, si la législation de l'État requérant le prévoit, ce dernier peut demander à l'autorité requise de recouvrer une créance contestée devant les tribunaux, au moyen d'une résolution motivée ⁽²⁷⁾.

5.4.5. En ce qui concerne la législation pénale, il y a lieu de rappeler que ce domaine relève de la compétence exclusive des États membres ⁽²⁸⁾.

5.5. La souveraineté des États membres

5.5.1. Le CESE souligne que ces propositions sont pleinement conformes au principe de souveraineté des États membres qui appliquent, en définitive, dans le cadre des directives, leur propre législation et utilisent leurs propres institutions dans les domaines correspondants. C'est d'ailleurs ce qu'illustrent, entre autres, les cas visés aux paragraphes 5.3 et 5.4 du présent avis.

5.5.2. Ceci concerne également la divulgation d'informations et de documents reçus au titre de la présente directive, étant entendu que:

- l'autorité (requérante ou requise) peut divulguer ces informations à d'autres autorités du même État membre, pour autant que la législation de cet État membre le permette. Ces informations peuvent même être utilisées à des fins autres que le recouvrement des créances visées;
- l'autorité compétente d'un État membre peut transmettre à son tour ces informations à l'autorité d'un État membre tiers, pour autant que cette transmission «respecte à cet effet les règles et procédures établies dans la présente directive»;
- tous les documents et informations transmis à l'autorité requérante peuvent être utilisés comme éléments de preuve au même titre que ceux obtenus sur son propre territoire ⁽²⁹⁾.

5.5.3. Contrairement à ce que prévoit l'accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale de l'OCDE ⁽³⁰⁾, l'autorisation de l'État requis n'est pas obligatoire.

5.6. Intérêt d'unifier les normes

5.6.1. Les deux propositions de directive incluent des dispositions au contenu identique ou similaire. Citons, notamment, la notification de documents ⁽³¹⁾. Comme indiqué précédemment, la présence de fonctionnaires d'autres États est prévue dans deux directives et deux règlements avec des attributions différentes selon les cas.

5.6.2. Le CESE considère qu'à l'avenir, la meilleure technique législative consisterait à fournir un effort d'unification de la législation fiscale dans toute la mesure du possible.

5.7. La mise en pratique du nouveau système

5.7.1. L'entrée en vigueur du système complexe proposé exigera un effort considérable de la part des institutions communautaires et nationales. D'une part, en raison des délais: l'on établit comme délai limite pour la transposition des deux directives (qui ont une incidence sur différents aspects de l'ordre juridique) le 31 décembre 2009, ce qui semble difficilement réalisable. L'élaboration, dans un délai de deux ans, des normes relatives à l'échange automatique d'informations exigera un travail intense de la part du Comité de coopération administrative en matière fiscale.

5.7.2. En deuxième lieu, l'adaptation des appareils administratifs aux nouvelles exigences impliquera l'attribution de ressources matérielles et humaines adéquates aux administrations fiscales. Il importe de mettre l'accent sur la nécessité de fournir un effort en matière de formation des fonctionnaires, ce qui exigera dans bien des cas des dotations budgétaires supplémentaires.

5.7.3. Le CESE est convaincu que les objectifs des propositions ne produiront de résultats tangibles dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale que s'ils sont portés par une ferme volonté politique de se doter des moyens adéquats.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽²⁷⁾ Si l'issue de la contestation se révèle favorable au débiteur, l'autorité requérante est tenue de rembourser toute somme recouvrée, ainsi que toute compensation due, conformément à la législation en vigueur dans l'État membre de l'autorité requise. COM(2009) 28 final, art. 13.4, dernier paragraphe.

⁽²⁸⁾ «... ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure», traité de l'Union européenne, art. 33.

⁽²⁹⁾ COM(2009) 29 final, art. 15.1, 15.2 et 15.3.

⁽³⁰⁾ Les renseignements ne peuvent être divulgués à toute autre personne, entité ou autorité ou à toute autre autorité étrangère sans l'autorisation écrite expresse de l'autorité compétente de la partie requise (art. 8).

⁽³¹⁾ COM(2009) 28 final, art. 7 et 8; COM(2009) 29 final, art. 12.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Intégration régionale pour le développement des pays ACP»

COM(2008) 604 final

(2009/C 317/24)

Rapporteur: **M. DANTIN**

Corapporteur: **M. JAHIER**

Le 1^{er} octobre 2008, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: "Intégration régionale pour le développement des pays ACP"»

COM(2008) 604 final.

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mai 2009 (rapporteur: M. Dantin; corapporteur: M. Jahier).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 16 juillet 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Ainsi qu'il l'a déjà exprimé lors de travaux précédents le Comité estime que l'intégration régionale des Pays ACP est l'une des conditions essentielles de leur développement. Celui-ci à son tour contribuera à l'approfondissement de l'intégration initiant ainsi les prémises d'un cercle vertueux.

1.2. **Ce faisant il accueille favorablement les analyses et les orientations contenues dans la Communication sous examen et souhaite, qu'au-delà, l'intégration régionale soit l'un des aspects structurant de la révision 2010 de l'Accord de Cotonou.**

1.3. Cependant le CESE regrette que la Communication ne se livre pas à un examen des difficultés rencontrées jusqu'alors et qu'elle n'affirme pas plus clairement les priorités de mise en œuvre.

1.4. Le Comité souligne qu'un certain nombre de facteurs participent de façon incontournable à la progression de l'intégration régionale. **Sur chacun d'eux l'UE peut et doit avoir un rôle contributif important.**

1.5. L'intégration régionale ne saurait s'approfondir sans une stabilité accrue des États. **La paix et la sécurité doivent être une des priorités de l'UE**

1.6. Le développement des États ACP est l'une des conditions de leur intégration régionale qui à son tour favorisera leur développement.

1.7. Ce développement dépend en particulier:

— D'une réorientation du contenu de la croissance conduisant à une diversification de l'économie, des structures de production et des systèmes de service;

— D'un développement rural et durable assurant la sécurité alimentaire;

— D'un accroissement du secteur privé en particulier des PME;

— D'une bonne gouvernance envisagée dans sa globalité notamment pour ce qui est des droits de l'homme et des travailleurs, de l'état de droit, de la démocratie et de la lutte contre la corruption. **Sur ce dernier point le Comité s'étonne qu'à aucun endroit de la communication la corruption ne soit évoquée**, il souhaite que l'attribution, notamment, des 1,75 milliards d'euros du 10^e FED destinés à contribuer au développement de l'intégration soient conditionnés à la traçabilité de leur utilisation.

— D'une participation effective des acteurs non étatiques comme cela a été acté dans l'APE CARIFORUM/CE. De ce point de vue il sera nécessaire de promouvoir aussi bien politiquement que financièrement les réseaux sociaux professionnels au niveau régional.

1.8. Le Comité souhaite que la réflexion soit poursuivie ou mise en route sur les aspects suivants:

— L'utilité et la possibilité de promouvoir des coopérations régionales impliquant les régions ultrapériphériques de l'UE avec les régions ACP intégrées qui constituent leur environnement géographique;

— Les freins que pourraient constituer les APE intérimaires n'intéressant qu'un seul État à la conclusion d'APE régionaux et les remèdes à y apporter;

- Les freins que pourraient également constituer sur l'intégration régionale les négociations APE intéressant des ensembles différents des ensembles déjà constitués;
- Les conséquences que pourraient avoir sur l'intégration régionale, en particulier en Afrique, la nature et la diversité des «puissances» économiques qui se sont modifiées et ont crû lors de ces dernières années;
- Les conséquences de la crise financière et économique actuelle.

2. Introduction

2.1. On peut raisonnablement admettre que la grande tendance du nouveau millénaire est la concurrence mondiale. Face aux opportunités et aux défis que lance la globalisation l'un des éléments de réponse pour tous les États, au travers de tous les continents, est d'intégrer régionalement leur économie à celle des pays voisins, de créer des blocs économiques régionaux plus importants et plus compétitifs (ALENA, ANASE, APEC, MERCOSUR, CARIFORUM...) afin de prendre part aux échanges internationaux, non seulement en tant qu'État mais aussi en tant que puissance régionale.

2.2. Cette évolution est nulle part ailleurs plus urgente que dans les pays ACP, et en particulier en Afrique ⁽¹⁾, ou les effets combinés de plusieurs facteurs (économie relativement peu développée, grande pauvreté, terme de l'échange, héritage colonial des tracés frontaliers, mauvaises gestions, conflits souvent endémiques, corruption...) ne leur ont pas encore permis de prendre place de façon significative dans les échanges internationaux, malgré la taille non négligeable de leurs marchés et des potentialités qu'ils recouvrent.

2.3. Ce faisant le support à l'intégration régionale a constitué une des pierres angulaires de la politique de coopération de l'Union européenne en direction des pays ACP. Le soutien de la Communauté européenne à la politique d'intégration économique trouve ses racines, dès 1969, dans la convention de Yaoundé, par une définition de ce concept de coopération accompagnée d'aide au partenariat. Depuis lors, l'UE, au travers des différentes conventions (Lomé, Cotonou) a poursuivi sa coopération tant politique, que technique et financière ⁽²⁾. Ce thème fut développé et étendu par la suite, au-delà des ACP, à l'ensemble des pays en voie de développement ⁽³⁾. Par ailleurs, rappelons que, lors du sommet UE/Afrique tenu les 8 et 9 décembre 2007 à Lisbonne l'un des huit plans d'action retenu concerne «l'intégration régionale et les infrastructures» ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Outre son effet de taille l'Afrique au regard des autres ensembles ACP représente 95 % de l'aide.

⁽²⁾ On verra à ce propos les dispositifs très clairs contenus dans l'accord de Cotonou tant pour ce qui est des objectifs (art. 1) que de la stratégie de coopération et d'intégration régionale (art. 28, 29 et 30- Cf. Annexe 1). Ces dispositifs demeurent d'actualité, ils doivent être reproposés et relancés.

⁽³⁾ Communication de la Commission relative à l'appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégrations économiques régionales des pays en voie de développement, COM(1995)219 final du 16.6.1995.

⁽⁴⁾ L'objet est de «soutenir le programme d'intégration africaine; renforcer les capacités africaines en matière de règles, de normes et de contrôle de qualité; mettre en œuvre le partenariat UE/Afrique en matière d'infrastructures». On pourra voir sur ce sujet l'avis du JO C 77 du 31.3.2009, p. 148-156 intitulé «La stratégie UE/Afrique».

2.4. La communication sous examen a pour objet de resituer le cadre et le contexte de l'intégration régionale, de faire le bilan des avancées observées et des défis à affronter. Elle définit également les objectifs à viser et propose une approche de soutien afin de les atteindre.

2.5. Le présent avis, après avoir décrit et considéré l'essentiel du contenu de cette communication, s'attachera à porter sur celle-ci un certain nombre de considérations et d'observations générales, particulières et spécifiques. Pour ce faire il s'appuiera sur l'ensemble des travaux que le Comité a déjà produit, tant dans des avis précédents que lors de séminaires régionaux qu'il a organisés en réunissant la société civile organisée de différentes régions ACP ou bien encore lors de conférences rassemblant, à Bruxelles, les acteurs non étatiques de l'ensemble des États ACP.

3. Contenu essentiel de la communication

3.1. Après avoir succinctement décrit «un contexte en mutation», rappelé l'action constante et de longue date de l'Union européenne ainsi qu'un certain nombre d'initiatives politiques récentes en faveur de l'intégration régionale des pays ACP (programmation régionale du 10^e Fonds européen de développement, négociations intenses des accords de partenariat économique (APE) ...), la communication se propose de tirer le bilan, de revoir la cohérence de l'action de l'Union européenne et de tracer les voies à suivre en utilisant les instruments de l'UE.

3.2. Pour ce faire le bilan de l'action passée et les perspectives sont développés dans 4 chapitres principaux:

- les objectifs principaux de l'intégration régionale;
- les réalisations et les défis de l'intégration régionale des pays ACP;
- le développement de l'approche du soutien de l'UE qui s'articule autour de 5 priorités:
 - renforcer les institutions régionales,
 - créer des marchés régionaux intégrés,
 - soutenir le développement des entreprises,
 - connecter les réseaux d'infrastructure régionaux,
 - développer les politiques régionales pour le développement durable;
- tirer le meilleur parti des instruments de l'UE en renforçant le dialogue politique tant au niveau global, régional que national tout en soutenant systématiquement la création ou le développement de forum régionaux de la société civile. Ce soutien communautaire renforcé conduit à la valorisation du 10^e FED.

4. Considérations générales

4.1. À plusieurs reprises le Comité économique et social a abordé dans ses travaux la question de l'intégration économique régionale des pays ACP.

4.1.1. C'est ainsi que lors de trois séminaires régionaux que celui-ci a organisés (Yaoundé en mai 2003, les îles Fidji en octobre 2004, et Bamako en février 2006) l'intégration régionale en a été le thème central donnant lieu à deux avis.

4.1.2. Cette réflexion a été concrétisée lors de la conférence ACP des acteurs non étatiques réunie à Bruxelles en juin 2005. Les actes de celle-ci disposent: «*L'adaptation des pays ACP à l'ouverture commerciale implique un renforcement de leur intégration régionale. Il faut accélérer l'édification de véritables marchés communs en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique. Mieux organisées sur de telles bases, ces pays pourront mieux défendre leurs propres intérêts économiques et sociaux face à la globalisation*».

4.1.3. De façon plus récente, dans un avis exploratoire élaboré à la demande du commissaire Michel, portant sur le «Stratégie UE/Afrique»⁽⁵⁾, le Comité indiquait en substance: «**Le développement de l'Afrique passe d'abord et avant tout par l'approfondissement de son marché intérieur capable de développer une croissance endogène permettant de stabiliser et d'asseoir le continent dans l'économie mondiale. L'intégration régionale, le développement du marché intérieur sont des points d'appuis, les tremplins qui permettront à l'Afrique de s'ouvrir positivement au commerce mondial. De ce point de vue le Comité regrette que n'aient pas été conclues, jusqu'à présent, les négociations régionales des accords de partenariat économique dont l'un des objets est justement l'intégration économique**».

4.2. Fort de ses réflexions et de ses prises de positions antérieures le Comité économique et social accueille favorablement la communication sous examen et l'ensemble des orientations qu'elle contient. Au-delà, il estime que l'intégration régionale, eu égard à son importance, doit constituer l'un des aspects structurant de la révision 2010 de l'Accord de Cotonou, tant pour ce qui concerne l'évaluation conjointe des acteurs du partenariat, que pour le renforcement et la relance prioritaire du dispositif pour les années à venir.

4.3. Cependant il regrette que la Communication sous examen ne se livre pas de façon plus complète, sinon exhaustive, à un inventaire et à une analyse critique des difficultés jusqu'à présent rencontrées qui ont été un frein à l'intégration régionale. Cette analyse aurait permis d'approcher les écueils à éviter et aurait ainsi permis d'asseoir, de façon rationnelle, la définition des orientations de coopérations à proposer. De la même manière le Comité estime que la communication aurait gagné en lisibilité et en facilité de compréhension si une hiérarchisation des priorités avait été plus clairement établie, et ceci malgré les modulations qui sont nécessaires dans la phase d'application en raison de la différence de développement des États.

4.4. Dans le cadre des observations générales et particulières qui suivent, il lui semble utile de souligner un certain nombre de problématiques. Celles-ci sont abordées, parfois succinctement, dans la Communication, ou ne le sont pas, mais le caractère déterminant qu'elles présentent, selon lui, pour l'approfondissement de l'intégration régionale justifie qu'elles soient mises en avant et présentées comme les clés de voûte, les passages incontournables et indépassables, de cette construction.

5. Observations générales et particulières

5.1. Il est généralement admis qu'un certain nombre de facteurs contribuent à la réalisation réussie de l'intégration régionale. Parmi ceux-ci figurent l'engagement politique, la paix et la sécurité, l'État de droit, la démocratie, la bonne gestion des affaires publiques et la stabilité macro-économique. Par ailleurs, il faut un environnement économique favorable au fonctionnement efficace des marchés, une ouverture à l'égard des pays tiers, des institutions suffisamment fortes et disposant d'un mandat précis, des ressources appropriées, un appui politique, ainsi qu'une large participation du secteur privé et de la société civile.

5.2. Néanmoins pour progresser dans la mise en œuvre de l'intégration régionale, en particulier en se fixant pour objectifs les concepts contenus dans la large définition que propose l'accord de Cotonou⁽⁶⁾ **la prise en compte prioritaire des aspects développés dans les alinéas suivants qui contribuent au développement des pays ACP est indispensable tant il est vrai que si l'intégration est source de développement, le développement favorise l'intégration**. Sur chacun de ces points tous les efforts possibles de l'UE doivent être accomplis.

5.3. *La paix et la sécurité* – Le développement, en particulier en Afrique, et donc l'intégration régionale ne saurait se réaliser sans une stabilité accrue des États. Or, un nombre conséquent de pays restent plongés dans des conflits interminables. Au cours de ces dix dernières années, en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone, pays disposant de ressources naturelles, notamment le diamant et le bois, les conflits ont plongés la région dans une crise sévère à l'origine d'un flux important de réfugiés. Sans parler du conflit du Darfour qui sévit au Soudan, de la «guerre oubliée» dans le nord de l'Ouganda, des massacres au Kivu sur fond de coltan et de guerre ethnique rappelant pour partie le génocide rwandais, de l'insécurité persistante à l'est et au nord de la République Centrafricaine, de l'instabilité au Congo, en Mauritanie, aux Fidji, des «difficultés» rencontrées récemment par le Kenya ou bien encore le Zimbabwe... Ceci est un frein indépassable de l'intégration régionale. Contribuer à une stabilité accrue des États, à la paix, doit être une des priorités de l'Union européenne, afin notamment de favoriser le développement, facteur qui à son tour pourra avoir pour effet de conduire à l'approfondissement de l'intégration;

(5) REX/247 - JO C 77 du 31.3.2009, p. 148-156. Rapporteur: Gérard Dantin.

(6) «... l'intégration régionale est le processus qui consiste à surmonter, d'un commun accord, les obstacles politiques, physiques, économiques et sociaux qui séparent les pays de leurs voisins, et à collaborer dans la gestion des ressources partagées et de biens communs...».

5.4. *D'abord les États...* – Si l'intégration régionale est centrale pour le développement des pays ACP celle-ci passe, d'abord, par le développement de chacun des États (7), le degré de complémentarité du niveau de leur économie et des types de politiques qu'ils conduisent. En effet, il serait vain de vouloir intégrer l'inexistant. Intégrer régionalement les transports, interconnecter les infrastructures... ne peut se faire que dans la mesure où ces équipements existent et sont développés dans les États. De ce point de vue la qualité de l'élaboration (participation des ANE) du contenu et de l'exécution des plans indicatifs nationaux puis régionaux est centrale. La responsabilité de l'UE est engagée notamment au regard de «l'utilisation» des moyens du FED mis à disposition. Par ailleurs le Comité suggère d'apporter une attention toute particulière au problème du **financement des mesures de cohésion** dans le cas où le soutien est accordé à une intégration économique régionale entre des pays présentant des structures économiques et des niveaux de développement très différents. Dans le cas contraire le remède pourrait être pire que le mal.

5.5. *La corruption* – Celle-ci est présente, en particulier en Afrique, pratiquement à tous les niveaux de la société et est un frein au développement économique (8). Ce faisant elle est, par voie de conséquence, également un frein à l'intégration régionale (9). **Le Comité marque son étonnement sur le fait qu'à aucun endroit de la Communication la corruption ne soit évoquée en tant que telle** alors que sa résorption est l'un des objectifs de «l'Union Africaine» et qu'elle figure en bonne place dans l'accord de Cotonou (cf. article 30 alinéas f). Certes les implications politiques et économiques sont grandes, notamment avec les États africains, et la diplomatie doit avoir un rôle important mais il ne saurait en aucun cas être suffisant. En effet autant l'UE, en tant que bailleur de fonds, n'a pas à imposer à ses partenaires le choix des actions à conduire, autant il lui revient l'obligation de s'assurer de la bonne utilisation et de la bonne destination des fonds de la Coopération car il s'agit là, rien de moins, que de l'argent des citoyens-contribuables européens. Ce faisant le Comité souhaite que l'attribution, notamment, des 1,75 milliard d'euros du 10^e FED destinés à contribuer au développement de l'intégration soient conditionnés à la traçabilité de leur utilisation.

(7) On pourra voir dans l'avis «La stratégie UE-Afrique» – JO C 77 du 31.3.2009, p. 148-156 les analyses et les propositions du Comité à ce sujet.

(8) Ibidem 7.

(9) À titre d'exemple citons un rapport de la Banque mondiale publié en mai 2008 concernant la Côte d'Ivoire qui indique «le racket par les forces de sécurité ivoiriennes et son lot de tracasseries aux barrages routiers dans le pays sont des obstacles à **la libre circulation des biens et des personnes**. En même temps ce racket a un impact négatif sur l'activité économique parce qu'il coûte en "les prélevant" et en les "détournant" illégalement entre 230 et 363 millions de dollars par an aux transporteurs». L'étude fait observer que cette somme représente l'équivalent de 35 à 50 % des dépenses d'investissement de la nation inscrites au budget 2007.

5.6. Réorienter le contenu de la croissance par une diversification de l'économie, des structures de production et des systèmes de services – L'intégration économique régionale sera facilitée par un marché diversifié et en croissance. Ceci ne résultera pas de la simple exploitation des ressources naturelles ou des productions agricoles traditionnelles et de masse (canne à sucre, coton, banane, arachide, cacao, ...). Elle résultera du développement d'une industrie de transformation confectionnant des produits élaborés à valeur ajoutée conséquente, ce qui à terme est le meilleur moyen d'éviter la détérioration des termes de l'échange, de participer positivement en la développant à l'économie régionale (8).

5.7. *Assurer la sécurité alimentaire, le développement rural et durable* – Il n'y aura pas d'intégration économique régionale si la sécurité alimentaire de l'ensemble des États participant à cette intégration n'est pas assurée (8). Ce faisant l'agriculture, volet essentiel du développement durable, doit être une priorité stratégique. Elle doit tirer toutes les leçons de la crise alimentaire de 2007 et 2008, ainsi que de la crise alimentaire en cours, qui fait suite à la forte augmentation des prix des produits agricoles et des prix de l'énergie en 2008. Le développement progressif de l'agriculture, qui porte en elle la naissance et/ou le développement de la filière agroalimentaire et plus généralement une nouvelle priorité portée à la dimension rurale du développement, ne pourra se faire que via la mise en place d'une politique agricole sérieuse, ainsi que de sécurité alimentaire et de développement rural intégrée, tant au niveau des États qu'au niveau régional, structurée et planifiée sur le court, moyen et long terme. Cette politique doit recevoir la priorité budgétaire et financière au sens large du terme et être adaptée aux contraintes propres de chaque pays en même temps qu'elle doit intégrer l'approche régionale. Dans le 10^e FED, il conviendrait de promouvoir un programme prioritaire de développement agricole dans chacun des pays ACP s'inscrivant dans l'intégration régionale. Il s'agit là de rompre avec le mode d'utilisation du 9^e FED ou seuls 4 pays ACP sur 78 ont fait de l'agriculture un secteur prioritaire et 15 d'entre eux ont choisi le développement rural. Ce faisant seulement 7 % du 9^e FED ont été consacrés au développement durable et 1,1 % aux activités explicitement liées à l'agriculture. Sur ce point, une implication plus large, constante et structurelle des acteurs non étatique (ANE), des agriculteurs et des organisations rurales en particulier, des autorités locales est un élément décisif pour toute appropriation durable des politiques de développement.

5.8. *Développer le secteur privé* – Le secteur privé, son renforcement et sa diversification, revêt une importance capitale pour le développement durable, la création d'emplois décents et donc la réduction de la pauvreté. Le développement du secteur privé, en particulier des PME industrielles (8), en nourrissant les possibilités d'échanges commerciaux, est indispensable à une intégration réussie. Ce développement pour être conséquent doit bénéficier d'un renforcement de l'organisation des PME au niveau régional

en même temps que doit être pris en compte la valorisation des ressources humaines ⁽¹⁰⁾ pour ce qui est, bien sûr, de l'éducation et de la formation, mais aussi des questions de santé: lutte contre le VIH/sida ⁽¹¹⁾, accès à l'eau potable, accès aisés aux soins de santé (sécurité Sociale), santé et sécurité au travail etc. Le Comité se félicite donc que la Commission fasse du développement des entreprises et notamment des PME l'un des axes de son action de soutien à l'intégration régionale. Sur ce point, le dialogue social, la négociation collective et au total le rôle des partenaires sociaux représentatifs sont des aspects nécessaires à l'efficacité du processus; il s'agit donc de le promouvoir au niveau régional. L'OIT avait, dans le cadre de son programme de formation «PRODIAF» ⁽¹²⁾ favorisé le développement du dialogue social en Afrique de l'ouest. Le Comité souhaite, comme il l'a déjà indiqué dans plusieurs déclarations finales issues de ses séminaires ou conférences, que cet exemple soit reproduit en Afrique anglophone et au Pacifique en développant, notamment, comme cela a déjà été fait en Afrique francophone, le concept d'accord collectif régional.

5.9. *La bonne gouvernance* – De mauvaises gouvernances, disparates entre les États qui composent la région seront un frein à l'intégration en même temps qu'elles seront un handicap aux IDE. La bonne gouvernance doit être envisagée dans sa globalité notamment pour ce qui est du respect des droits de l'homme, des enfants et des travailleurs, de l'État de droit, de la démocratie et de l'absence de corruption ⁽¹³⁾. Cette bonne gouvernance, afin d'efficacité, doit être accompagnée de façon concomitante d'associations, de syndicats représentatifs tant d'employeurs que de salariés forts et **indépendants du pouvoir politique**.

5.10. *La participation des acteurs non étatiques* ⁽¹⁴⁾ – Le CESE se félicite que la communication se propose «de soutenir systématiquement la création ou le renforcement de forum régionaux de la société civile» afin de suivre l'intégration régionale. De ce point de vue la négociation d'accord de partenariat économique est une opportunité. Celle-ci a été saisie, de façon remarquable, dans l'APE CARIFORUM/CE qui a institutionnalisé la participation des acteurs non étatiques au suivi de la mise en œuvre de cet accord. Estimant que ce principe contribue, par la mise en commun des savoirs, à l'approfondissement de la construction régionale et à son appropriation citoyenne, valorisant ainsi le partenariat ACP/UE, le **Comité demande à la Commission ainsi qu'aux**

Etats ACP en cours de négociations que ce principe soit retenu dans l'ensemble des futurs APE régionaux. Cependant afin que la volonté affichée prenne forme et soit traduite dans les faits, pour que la société civile participe pleinement et efficacement au processus d'intégration régionale, **il serait nécessaire de promouvoir, aussi bien politiquement que financièrement, la création et/ou le renforcement des réseaux socioprofessionnels au niveau régional.** En effet l'expérience prouve que ceci constitue une étape indispensable à l'organisation d'un dialogue cohérent et efficace au niveau régional entre ANE.

La mise en œuvre d'une telle orientation nécessite de tenir compte, au risque d'échouer, des difficultés rencontrées sur ce point dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou en particulier **sur l'accroissement des capacités des ANE.** Ceci est une nécessité au regard des besoins et de la faiblesse souvent constatée des cadres étatiques qu'ils soient nationaux ou régionaux.

6. Observations spécifiques

6.1. *Poursuivre la réflexion* – Le CESE invite la Commission à évaluer quel est l'impact sur les efforts d'intégration régionale des aspects culturels et ethniques ainsi que des découpages frontaliers et quelles sont éventuellement les actions à conduire pour en réduire les effets.

6.2. *Nouer des coopérations* – Le Comité demande à la Commission de promouvoir et/ou d'appuyer des coopérations régionales impliquant les régions ultrapériphériques de l'Union avec les États ou régions ACP intégrés qui constituent leur environnement géographique dans la perspective d'une coopération fondée sur les nécessités de développement des différents partenaires et respectueux des intérêts de chacun d'eux.

6.3. *Les APE et l'intégration régionale* – Il est rappelé dans l'article 4.1.3, que dans son avis portant sur «La stratégie UE-Afrique» de septembre 2008 le Comité indiquait, en substance, qu'il regrettait que n'aient pas été conclus, jusqu'à présent, des accords de partenariat économique régionaux (à l'exception de CARIFORUM-CE) dont l'un des objets est justement l'intégration régionale. Aujourd'hui, les conclusions d'APE intérimaires intéressant de façon individuelle certains États se sont substituées, pour l'instant, aux APE régionaux. Le Comité estime que cette démarche peut être un frein à la conclusion d'APE régionaux et donc à l'intégration régionale dans la mesure où elle a, pour une grande part, pris en compte les spécificités individuelles de chaque État au détriment d'une synthèse conduisant aux spécificités constitutives de l'identité de la région. Une grande attention doit être portée à cette situation qui rendra délicat le passage d'APE nationaux à des APE régionaux.

⁽¹⁰⁾ Ibidem 7: article 7.5 et Annexe V

⁽¹¹⁾ Ibidem 7. Sur ce point on relira avec intérêt l'avis de M. Bedossa de mai 2006 «Une nécessaire priorité à l'Afrique: le pont de vue de la Société civile européenne» JO C 195 du 18.8.2006, p. 104-109.

⁽¹²⁾ «Promotion du dialogue social en Afrique francophone».

⁽¹³⁾ Ibidem 7. Voir aussi l'art. 30 de l'Accord de Cotonou en vigueur.

⁽¹⁴⁾ Ibidem 7.

Par ailleurs le Comité estime nécessaire que des évaluations soient faites quant aux conséquences que pourraient avoir sur l'intégration régionale les négociations APE intéressant des ensembles régionaux différents des ensembles déjà constitués ⁽¹⁵⁾.

6.4. *De nouvelles forces en présences* - Dans nombre de pays ACP, en particulier en Afrique, la nature et la diversité des «puissances» acteurs économiques se sont modifiées et ont crues. Il aurait été utile que la communication intègre dans son analyse, à des fins d'efficacité de sa future politique, les conséquences pour l'intégration régionale de l'omniprésence chinoise, du retour visible des USA, du début de la pénétration indienne, ainsi que du Japon et de la Corée. Le croisement entre la Communication sous examen et celle intitulée «L'UE, l'Afrique et la Chine: vers un dialogue et une coopération trilatérale» ⁽¹⁶⁾ examiné à la lumière de l'intégration régionale eut été utile.

6.5. La Communication a été rédigée bien avant que la crise économique mondiale atteigne l'ampleur qui est la sienne aujourd'hui, elle n'a donc pas pu l'intégrer dans son analyse. Selon le Comité cette crise ne fait que justifier, de façon encore plus absolue, la nécessité de l'intégration. Cependant à l'image de ce

que l'on a observé tant aux USA qu'en Europe il est à craindre que le contraire se produise, que l'on assiste à un repli sur son État sous forme de fonctionnement autarcique et de nationalisme... bien évidemment ce n'est pas l'Union européenne qui est le maître d'œuvre des choix qui seront opérés par les pays ACP. Cependant l'UE par l'application de l'accord de Cotonou et la conclusion **d'APE régionaux**, en ayant une attention soutenue visant à éviter une éventuelle révision à la baisse des engagements financiers initialement promis par les Etats membres, en s'assurant de la bonne exécution des décisions du G20 en faveur des pays en voie de développement à un rôle central à jouer pour éviter une évolution contraire au développement économique des pays ACP. Celle-ci pouvant conduire à une poussée des flux migratoires et ce d'autant que le volume des fonds transitant de l'Europe, au travers de la diaspora, vers les pays ACP, en particulier vers l'Afrique ⁽¹⁷⁾, risque de se réduire de façon conséquente.

De plus, le renforcement de la dimension régionale, fort probablement est pour les ACP et pour l'Afrique en particulier une des seules opportunités concrètes pour faire face de manière proactive à la crise financière et économique en cours afin de jouer un rôle dans la future dynamique de la globalisation et assurer ainsi une perspective de développement.

Bruxelles, le 16 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ À titre d'exemple, en Afrique, la SADC, comprend 15 États membres. Or 7 États négocient ensemble dans le care du sud de l'Afrique, 6 dans le cadre de l'Afrique sud orientale (ESA, Eastern Southern african Community), 1 dans le cadre de l'Afrique de l'Est (EAC, Eastern Africa) et un dans le cadre de l'Afrique centrale.

⁽¹⁶⁾ COM(2008) 654 final.

⁽¹⁷⁾ Cf. JO C 120 du 16.5.2008, p. 82-88 «Migration et développement: opportunités et défis» rapporteur: M. Sharma.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (version codifiée)»

COM(2009) 235 final — 2006/0250 (CNS)
(2009/C 317/25)

Le 26 juin 2009, le Conseil a décidé, conformément aux articles 37 et 94 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition modifiée de directive du Conseil concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (version codifiée)»

COM(2009) 235 final – 2006/0250 (CNS).

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et que par ailleurs il avait déjà fait l'objet de son avis adopté le 15 février 2007 (*), le Comité, lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet 2009), a décidé, par 185 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions, de rendre un avis favorable au texte proposé et de renvoyer à la position qu'il a prise dans le document susmentionné.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

(*) Avis du Comité économique et social européen sur «La Proposition de directive du Conseil sur les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (version codifiée)» JO C 97, du 28 avril 2007, p. 13.

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2009/C 317/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif» COM(2008) 852 <i>final</i> — 2008/0247 (COD)	94
2009/C 317/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs» COM(2008) 817 <i>final</i> — 2008/237 (COD)	99
2009/C 317/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1321/2004 sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite» COM(2009) 139 <i>final</i> — 2009/0047 (COD)	103
2009/C 317/20	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert relatif au personnel de santé en Europe» COM(2008) 725 <i>final</i>	105
2009/C 317/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (refonte)» COM(2008) 815 <i>final</i> — 2008/0244 (COD)	110
2009/C 317/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)» COM(2008) 820 <i>final</i> — 2008/0243 (COD)	115
2009/C 317/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures» COM(2009) 28 <i>final</i> — 2009/0007 (CNS) et la «Proposition de directive du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal» COM(2009) 29 <i>final</i> — 2009/0004 (CNS)	120
2009/C 317/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Intégration régionale pour le développement des pays ACP» COM(2008) 604 <i>final</i>	126
2009/C 317/25	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (version codifiée)» COM(2009) 235 <i>final</i> — 2006/0250 (CNS)	132

Prix d'abonnement 2009 (hors TVA, frais de port pour expédition normale inclus)

Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	1 000 EUR par an (*)
Journal officiel de l'UE, séries L + C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	100 EUR par mois (*)
Journal officiel de l'UE, séries L + C, papier + CD-ROM annuel	22 langues officielles de l'UE	1 200 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	700 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série L, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	70 EUR par mois
Journal officiel de l'UE, série C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	400 EUR par an
Journal officiel de l'UE, série C, édition papier uniquement	22 langues officielles de l'UE	40 EUR par mois
Journal officiel de l'UE, séries L + C, CD-ROM mensuel (cumulatif)	22 langues officielles de l'UE	500 EUR par an
Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications), CD-ROM, 2 éditions par semaine	Multilingue: 23 langues officielles de l'UE	360 EUR par an (= 30 EUR par mois)
Journal officiel de l'UE, série C — Concours	Langues selon concours	50 EUR par an

(*) Vente au numéro: — jusqu'à 32 pages: 6 EUR
— de 33 à 64 pages: 12 EUR
— au-delà de 64 pages: prix fixé cas par cas

L'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne*, qui paraît dans les langues officielles de l'Union européenne, est disponible dans 22 versions linguistiques. Il comprend les séries L (Législation) et C (Communications et informations).

Chaque version linguistique fait l'objet d'un abonnement séparé.

Conformément au règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil, publié au Journal officiel L 156 du 18 juin 2005, stipulant que les institutions de l'Union européenne ne sont temporairement pas liées par l'obligation de rédiger tous les actes en irlandais et de les publier dans cette langue, les Journaux officiels publiés en langue irlandaise sont commercialisés à part.

L'abonnement au Supplément au Journal officiel (série S — Marchés publics et adjudications) regroupe la totalité des 23 versions linguistiques officielles en un CD-ROM multilingue unique.

Sur simple demande, l'abonnement au *Journal officiel de l'Union européenne* donne droit à la réception des diverses annexes du Journal officiel. Les abonnés sont avertis de la parution des annexes grâce à un «Avis au lecteur» inséré dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

Ventes et abonnements

Les publications payantes éditées par l'Office des publications sont disponibles auprès de nos bureaux de vente. La liste des bureaux de vente est disponible à l'adresse suivante:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.

Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR