

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 204

43^e année

18 juillet 2000

Édition de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social	
	Session de mai 2000	
2000/C 204/01	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 70/220/CEE du Conseil concernant des mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur»	1
2000/C 204/02	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 69/169/CEE et 92/12/CEE en ce qui concerne des restrictions quantitatives temporaires sur les importations de bière en Finlande» et — la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 918/83 du Conseil en ce qui concerne une dérogation temporaire pour les importations en Finlande de bière en franchise de droits»	3
2000/C 204/03	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil des ministres, au Comité économique et social et au Comité des régions "Vers un nouveau cadre pour les infrastructures de communications électroniques et les services associés — Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications"»	6

Prix: 19,50 EUR



(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2000/C 204/04	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel»	13
2000/C 204/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un programme communautaire d'étiquetage de produits énergétiquement efficaces pour les équipements de bureau et de communication»	18
2000/C 204/06	Avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc sur la sécurité alimentaire»...	21
2000/C 204/07	Avis du Comité économique et social sur «Le rôle de la femme rurale dans le développement durable de l'agriculture dans l'Union européenne».....	29
2000/C 204/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant cadre communautaire de coopération favorisant le développement durable en milieu urbain»	35
2000/C 204/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial»	40
2000/C 204/10	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport».....	45
2000/C 204/11	Avis du Comité économique et social sur «L'assurance maladie complémentaire»	51
2000/C 204/12	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil instituant un Comité de la protection sociale»	55
2000/C 204/13	Avis du Comité économique et social sur la «Charte européenne des petites entreprises»	57
2000/C 204/14	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission — L'environnement en Europe: quelles orientations pour l'avenir? Évaluation globale du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable "Vers un développement soutenable"»	59
2000/C 204/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 1999/311/CE du 29 avril 1999 portant adoption de la troisième phase du programme transeuropéen de coopération pour l'enseignement supérieur (<i>Tempus III</i>) (2000-2006)».....	68
2000/C 204/16	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Vers un espace européen de la recherche»	70

2000/C 204/17	Avis du Comité économique et social sur: — la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant un certain nombre de mesures communautaires de lutte contre la discrimination», — la «Proposition de directive du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail», — la «Proposition de directive du Conseil relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement sans distinction de race et d'origine ethnique», et — la «Proposition de décision du Conseil établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006)»	82
2000/C 204/18	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant dix-neuvième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil concernant la limitation de la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (colorants azoïques)»	90
2000/C 204/19	Avis du Comité économique et social sur le «Développement d'une initiative de définition du cadre réglementaire pour le recours à des ouvriers agricoles migrants originaires de pays tiers»	92

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 70/220/CEE du Conseil concernant des mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur»

(2000/C 204/01)

Le 13 mars 2000, conformément à l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 mai 2000 (rapporteur: M. Gafo Fernández).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Une des exigences introduites ces dernières années pour réduire et contrôler les émissions des véhicules à moteur a été l'installation de systèmes de diagnostics embarqués (OBD) pour vérifier en continu la conformité des émissions d'un véhicule en fonctionnement aux normes établies au moment de sa fabrication.

1.2. Ces systèmes OBD ont été rendus obligatoires à partir de l'an 2000 (ou 2001 selon les types), pour les voitures particulières ou les utilitaires équipés d'un moteur à allumage commandé.

1.3. Dans cette catégorie de véhicules équipés d'un moteur à allumage commandé, sont inclus également des véhicules, souvent affectés à un service public, qui fonctionnent, en totalité ou partiellement, avec des combustibles de substitution comme le Gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou le Gaz naturel comprimé (GN). En général, l'impact des émissions de ces carburants sur l'environnement est moindre et ils peuvent être considérés comme plus écologiques.

1.4. Les systèmes OBD, actuellement développés, posent des problèmes d'ordre pratique quant à leur utilisation dans des véhicules qui fonctionnent au GPL ou au GN. Des systèmes OBD existent et ont été certifiés aux États-Unis, mais pas en Europe. En outre, à l'heure actuelle, il n'existe pas de systèmes OBD qui permettent efficacement d'effectuer un passage correct et immédiat du carburant traditionnel comme l'essence à un autre carburant de substitution comme le GPL ou le GN.

1.5. Il est d'usage que les directives d'harmonisation communautaires établissent une date d'application différente pour les modèles de véhicules de conception totalement nouvelle (définis juridiquement par l'expression «nouveaux types») et pour les modèles existants (définis juridiquement par l'expression «tous les types»), et qu'elles prévoient généralement une période d'application des normes plus courte pour les premiers («nouveaux types»).

1.6. Dernier point à mentionner et qui est soulevé dans le document de la Commission, les normes américaines de l'État de Californie ne s'appliqueront pas avant la sortie des modèles de l'an 2004. Toutefois, la Commission européenne indique comme date limite l'an 2003, pour les nouveaux types de véhicules, ce qui aura pour conséquence que les fabricants de ces dispositifs et de véhicules pourront difficilement mettre au point ce système dans un délai aussi court.

2. Observations générales

2.1. Le Comité approuve les grandes lignes de la proposition de modification de la Commission.

2.2. Toutefois, le Comité invite la Commission, le Parlement européen et le Conseil, à appliquer la procédure d'urgence à cette directive, afin de fournir un cadre clair et précis à l'industrie automobile de manière qu'elle puisse mettre au point ces systèmes OBD pour les véhicules à allumage commandé, qui fonctionnent en permanence ou partiellement au GPL ou GN.

2.3. Il est en effet pratiquement impossible pour l'industrie automobile de mettre au point, dans les délais prévus dans le document de la Commission, ces systèmes spéciaux d'OBD pour les véhicules fonctionnant au GPL ou au GN, et ce pour les raisons suivantes.

2.3.1. L'inclusion des véhicules utilisant le GPL ou le GN n'était prévue initialement ni dans la directive 70/220/CE ni dans sa version révisée 98/69/CE établissant pour la première fois l'obligation d'installer ces systèmes OBD. C'est pourquoi l'industrie n'a pas commencé les études relatives à la conception et à l'installation de ceux-ci.

2.3.2. La décision adoptée à travers la directive 99/102/CE, qui modifie les spécifications initialement prévues pour le système OBD, conseille l'acquisition d'une plus grande expérience dans la mise au point de ces systèmes pour les moteurs ne fonctionnant qu'à l'essence, avant de procéder à une extension de leur installation à des moteurs utilisant exclusive-

ment ou partiellement des hydrocarbures gazeux, très différents des combustibles liquides. Il conviendrait de faire la même réflexion pour les classes II et III de la catégorie N1 et la catégorie M1 (plus de 2 500 kg).

2.3.3. L'industrie a récemment commencé à mettre sur le marché des véhicules utilisant du GPL ou du GN, qui ont un niveau d'émissions réduit et auxquels on ne peut intégrer des systèmes OBD dans un délai aussi court.

2.3.4. L'exemple même du système qui sera implanté dans l'Etat de Californie, avec pour date d'introduction de ce système OBD l'an 2004.

3. Observations particulières

3.1. Modifier le paragraphe 8.1.2. de l'annexe 1 comme suit:

Pour les véhicules de la catégorie M1 dont la masse maximale est inférieure à 2 500 kg et pour les véhicules de la catégorie N1, reporter l'application de la directive, prévue respectivement à partir du 1^{er} janvier 2003 pour les «nouveaux types», au 1^{er} janvier 2004 et à partir du 1^{er} janvier 2006 pour «tous les types», au 1^{er} janvier 2007.

Pour les véhicules de la catégorie M1 dont la masse maximale est supérieure à 2 500 kg et pour les véhicules de la catégorie N1, Classes II et III, reporter l'application de la directive, prévue respectivement à partir du 1^{er} janvier 2006 pour les «nouveaux types», au 1^{er} janvier 2007 et à partir du 1^{er} janvier 2007 pour «tous les types», au 1^{er} janvier 2008.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur:

- la «**Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 69/169/CEE et 92/12/CEE en ce qui concerne des restrictions quantitatives temporaires sur les importations de bière en Finlande**» et
- la «**Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 918/83 du Conseil en ce qui concerne une dérogation temporaire pour les importations en Finlande de bière en franchise de droits**»

(2000/C 204/02)

Le 10 mars 2000, le Conseil a décidé, conformément à l'article 93 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 3 mai 2000 (rapporteur: M. Wilkinson).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité a adopté l'avis suivant par 89 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. En vertu des dispositions de son traité d'adhésion à l'Union européenne, la Finlande a été autorisée à limiter les quantités de boissons spiritueuses et de tabacs importées sur son territoire à partir d'autres États membres sans paiement de droits d'accise finlandais; en ce qui concerne la bière, la limite fixée était de 15 litres par personne. Dans le même temps, la Finlande a porté sa franchise pour les importations de bière en provenance de pays tiers à 15 litres. Cette dérogation, initialement accordée jusqu'à fin 1996, a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2003. Lors de l'approbation de cette prorogation, la Finlande a été invitée à éliminer progressivement ces restrictions sans précision de calendrier.

1.2. À présent, la Finlande a demandé de pouvoir restreindre à 6 litres par personne les importations de bière en provenance de pays tiers et ce, jusqu'au 1^{er} janvier 2006. Cette demande est justifiée par une augmentation des problèmes budgétaires, économiques, sociaux, sanitaires et d'ordre public engendrés par les importations à partir de la Russie et de l'Estonie.

1.3. La Commission a formulé à cet effet une proposition de directive du Conseil visant à modifier les directives 69/169/CEE et 92/12/CEE en ce qui concerne des restrictions quantitatives sur les importations de bière et une proposition de règlement du Conseil visant à modifier le règlement (CEE) n° 918/83 du Conseil en ce qui concerne les aspects douaniers.

1.4. Les importations en provenance de pays tiers sont régies par la directive 69/169/CEE. Celle-ci dispose que des marchandises taxes payées peuvent être introduites dans l'Union européenne à concurrence d'une valeur de 175 euros sans paiement de droits supplémentaires. Cela correspond à plus de 200 litres de bière aux prix taxes payées en Russie ou en Estonie, mais à moins de 50 litres de bière aux prix à la consommation pratiqués en Finlande. En conséquence, l'on estime à présent que 10 % environ du marché de détail finlandais de la bière est approvisionné par la Russie et l'Estonie.

2. Commentaires

2.1. Le Comité regrette que le gouvernement finlandais ait jugé nécessaire de demander une prorogation de la dérogation sur les importations de bière en provenance de pays extra-communautaires. Alors que cette demande porte uniquement sur le commerce avec les pays tiers et uniquement sur la bière, le Comité constate que celle-ci tend à réduire davantage les choix des consommateurs finlandais. Il souligne également que tout assouplissement des restrictions sur les importations de bière dans le cadre du marché unique devrait, en vertu du cadre réglementaire actuel, s'accompagner d'une diminution des restrictions sur les échanges commerciaux avec les pays tiers.

2.2. Il est clair que la cause première des difficultés rencontrées par la Finlande est la disparité des prix à la consommation de la bière entre la Finlande et ses voisins, à savoir la Russie et, dans une moindre mesure, l'Estonie. Des niveaux de vie différents ont également un effet sur les prix. En outre, s'agissant du prix de la bière (et du prix à la consommation d'autres boissons spiritueuses), il existe de très fortes différences entre la Finlande et la plupart des États membres. Ces différences sont presque entièrement imputables aux taux d'accises.

2.3. Les taux d'accise sur la bière sont présentés de manière détaillée dans l'annexe; l'on observera notamment que le taux actuellement pratiqué en Finlande représente environ 17 fois celui appliqué en Espagne (qui pratique le taux le plus faible) ou est supérieur de l'ordre de 44 % à celui de l'Irlande (qui détient le deuxième taux le plus élevé).

2.4. Il apparaît aussi clairement que la demande formulée par les autorités finlandaises en vue de bénéficier d'une dérogation (au moment de l'adhésion) en ce qui concerne le volume des boissons spiritueuses pouvant être introduit en Finlande à partir d'autres États membres sans paiement de droits d'accise finlandais, a été motivée par la nécessité d'aligner leurs taux d'accise sur les taux les plus faibles généralement appliqués dans les autres États membres de l'UE et d'adapter leur politique des spiritueux.

2.5. Au cours des cinq années qui ont suivi leur adhésion à l'UE, les autorités finlandaises ont quelque peu libéralisé la politique des spiritueux mais en se limitant à une réduction n'en ont pas pour autant réduit des taux d'accise. En 1998, le taux d'accise pour le vin a été réduit de 20 %, mais uniquement pour le vin vendu dans les magasins d'État. Par ailleurs, bien qu'étant presque à mi-chemin de la période de prorogation de la dérogation convenue, elles n'ont pas encore engagé le processus d'élimination progressive des restrictions sur les achats intracommunautaires tel qu'il a été prévu. Les consommateurs finlandais continuent de ne pouvoir jouir pleinement du marché unique en raison de cette exemption à l'un de ses principes fondamentaux.

2.6. S'il est avéré qu'il incombe au gouvernement finlandais de fixer ses propres taux d'accise, le Comité espère néanmoins que la nécessité d'une nouvelle demande de dérogation sera évitée grâce à la recherche de solutions aux problèmes causés par le niveau extrêmement élevé des taux d'accise. Il fait observer que les producteurs et commerçants finlandais ont récemment invité les autorités à agir dans ce sens.

2.7. Le Comité reconnaît et déplore la situation à l'origine de l'augmentation des problèmes sociaux, en particulier du fait de leur impact sur l'emploi dans les régions frontalières de la Finlande. Il émet le souhait que cette dérogation limitée permettra d'éradiquer les difficultés rencontrées.

2.8. La meilleure réponse aux problèmes sanitaires passe par l'éducation; en effet, tout porte à croire que les taux élevés ne dissuadent pas les gros consommateurs de bière mais qu'ils pénalisent, au contraire, la grande majorité de ceux qui boivent avec modération.

2.9. Le Comité soutient la proposition de règlement qui contribuera à clarifier le cadre juridique.

3. Conclusions

3.1. Les dérogations constituent des précédents peu souhaitables qui pourraient être invoqués par d'autres pays. L'aspect le plus inquiétant est le message qui parviendra aux pays candidats à l'adhésion à l'UE à propos de ces dérogations. Le Comité reconnaît toutefois que dans les circonstances actuelles, il y a lieu d'appuyer les propositions de la Commission.

3.2. Le Comité constate avec plaisir que les propositions prévoient un calendrier précis concernant l'obligation de la Finlande de supprimer les restrictions actuelles sur les quantités de bière autorisées sur son territoire en provenance d'autres États membres.

3.3. Il rappelle en outre aux autorités finlandaises leur obligation d'assouplir les restrictions frappant d'autres catégories de boissons spiritueuses pour lesquelles les taux d'accise sont également élevés.

3.4. Il accueille favorablement la confirmation selon laquelle la dérogation aux règles du marché intérieur concernant les achats taxes payées de boissons spiritueuses en provenance d'autres États membres expirera à la fin de l'année 2003.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Taux d'accise sur la bière

Les taux suivants sont appliqués sur la bière à partir du 1^{er} avril 2000. Ils sont exprimés en euros par 100 litres d'alcool pur et une teneur en alcool de 5 % par volume.

États membres de l'UE

Autriche	363
Belgique	428
Danemark	930
Finlande	2 859
France	259
Allemagne	197
Grèce	292
Irlande	1 987
Italie	350
Luxembourg	198
Pays-Bas	426
Portugal	281
Espagne	168
Suède	1 681
Royaume-Uni	1 830

Autres pays

Estonie	351
Russie	52

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil des ministres, au Comité économique et social et au Comité des régions «Vers un nouveau cadre pour les infrastructures de communications électroniques et les services associés — Réexamen 1999 du cadre réglementaire des communications»»

(2000/C 204/03)

Le 15 novembre 1999, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mai 2000 (rapporteur: M. Lagerholm).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité a adopté l'avis suivant par 94 voix pour, 1 contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1. Depuis 1990, la Commission européenne s'est progressivement dotée d'un cadre réglementaire complet pour la libéralisation du marché des télécommunications. Cette évolution a été et reste d'une importance vitale pour la compétitivité de l'UE au niveau mondial. L'existence d'une industrie des communications de pointe est une condition préalable à la transition vers la société de l'information en Europe. À défaut de communications efficaces et de haute qualité, les entreprises européennes, et en particulier les PME, sont considérablement désavantagées par rapport à leurs concurrents mondiaux. L'introduction et l'adoption de nouveaux services de communications peuvent apporter des possibilités de réduire les disparités régionales en estompant l'importance du facteur «distance». L'accroissement de la concurrence continuera d'exercer une influence majeure sur le développement des services de télécommunications et sur l'ensemble de l'économie.

1.2. L'évolution technologique et commerciale du secteur des télécommunications va s'accroissant. L'Internet bouleverse largement les structures commerciales traditionnelles. Les améliorations des technologies du traitement, de l'accès et de la transmission de base réduisent les coûts et augmentent la capacité des infrastructures de communications. Les applications sans fil deviennent de plus en plus importantes dans tous les segments du marché. Le développement des technologies dans le secteur des médias, et en particulier de la télévision numérique (TVD), permet de fournir des services transactionnels «à la demande» et de nouveaux services comme l'acheminement de données, l'Internet et le commerce électronique, et contribue ce faisant à l'accroissement de la concurrence dans le secteur convergent des télécommunications.

2. La communication de la Commission

2.1. La présente communication lance un réexamen du cadre réglementaire actuel des télécommunications. Elle repose essentiellement sur le «Cinquième rapport sur la mise en

oeuvre du paquet réglementaire des télécommunications»⁽¹⁾, sur les résultats des consultations à propos du «Livre vert sur la convergence»⁽²⁾, sur les résultats de la consultation à propos du «Livre vert sur l'attribution des fréquences radio»⁽³⁾, sur les conclusions du «Rapport sur le développement de la télévision numérique dans l'Union européenne»⁽⁴⁾ et sur le «Rapport concernant la création éventuelle d'une autorité réglementaire européenne».

2.2. Alors que le cadre législatif existant, mis en place en vue de la libéralisation du marché des télécommunications, a été essentiellement conçu pour gérer la transition vers la concurrence, le nouveau cadre réglementaire pour les infrastructures de communications électroniques et les services associés aura désormais pour objectifs de promouvoir et soutenir un marché européen ouvert et concurrentiel pour les services de communication, de travailler au service du citoyen européen et, enfin, de consolider le marché intérieur.

2.3. Il devrait comprendre, parallèlement à une directive de libéralisation consolidée et simplifiée (fondée sur l'article 86), une directive-cadre spécifique au secteur, quatre directives spécifiques au secteur (une directive sur les autorisations et les licences — y compris les ressources limitées, une directive sur l'accès et l'interconnexion, une directive sur le service universel et une directive sur la protection des données dans le secteur des télécommunications) (toutes fondées sur l'article 95), des mesures complémentaires non contraignantes spécifiques au secteur et le droit de la concurrence.

⁽¹⁾ COM(1999) 537.

⁽²⁾ «Livre vert sur la convergence entre les secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information et les implications pour la réglementation — Un pas vers la société de l'information» COM(97) 623; Avis du CES — JO C 214 du 10.7.1998.

⁽³⁾ COM(1999) 538; cf. également l'avis du CES sur le «Livre vert sur la politique en matière de spectre radioélectrique dans le contexte des politiques communautaires européennes de télécommunications, de radiodiffusion, des transports et de la R & D», COM(98) 596 final — JO C 169 du 16.6.1999.

⁽⁴⁾ «Le développement du marché des services de télévision numérique dans l'Union européenne» — Rapport présenté dans le cadre de la directive 95/47/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24.10.1995, relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision, COM(1999) 540.

2.4. La directive-cadre devra identifier des objectifs politiques spécifiques pour les États membres, imposer à ceux-ci d'agir en conformité avec les cinq principes réglementaires, garantir les droits spécifiques des consommateurs, assurer un niveau adéquat d'interopérabilité, définir les droits et responsabilités ainsi que les pouvoirs décisionnels et les procédures des autorités réglementaires nationales (ARN), établir et imposer des règles pour le nouveau comité des communications et le nouveau groupe à haut niveau pour les communications, contenir des recommandations, guides de meilleures pratiques et codes de conduite mis au point par les parties intéressées et d'autres mesures complémentaires.

2.5. Le nouveau cadre couvrirait toutes les infrastructures de communications et les services associés. Au sein du nouveau cadre:

- on continuerait à traiter les services de transmission Internet de la même manière que les autres services de transmission;
- les exploitants recevraient des autorisations générales et non plus des autorisations spécifiques;
- on établirait des principes communs applicables à toutes les infrastructures de communication en ce qui concerne la réglementation de l'accès et de l'interconnexion;
- il serait institué un groupe d'experts chargé de veiller à ce que la politique communautaire dans le domaine du spectre radioélectrique soit guidée par des considérations politiques, et pas uniquement techniques;
- garantir un accès à un prix abordable à tous les services de communications nécessaires pour participer à la société de l'information resterait une priorité fondamentale;
- outre la possibilité de financer l'accès public sur le budget de l'État, les États membres garderont la possibilité de mettre en place des mécanismes de financement du système universel;
- la concurrence au niveau de la boucle locale devrait s'accroître;
- l'adoption de mesures juridiques cohérentes au niveau de l'Union devrait favoriser une concurrence profitable et le déploiement de services paneuropéens;
- la coopération entre la Commission et les autorités réglementaires nationales devrait s'améliorer.

2.6. La future réglementation doit reposer sur des objectifs politiques clairement définis, correspondre au minimum nécessaire pour atteindre ces objectifs, renforcer la sécurité juridique, être technologiquement neutre et être appliquée à un niveau aussi proche que possible des activités réglementées.

3. Observations générales

3.1. D'une manière générale, le Comité économique et social appuie la communication de la Commission.

3.2. Il se félicite particulièrement de l'engagement pris par la Commission de structurer l'évolution réglementaire proposée autour des axes suivants:

- promotion et soutien d'un marché européen ouvert et concurrentiel;
- consolidation du marché intérieur;
- recours accru au droit de la concurrence, simplification et réduction de la législation spécifique au secteur par l'adoption de recommandations, d'orientations et d'accords sectoriels. Mis à part la nécessité de réglementer l'accès à des ressources limitées, la réglementation spécifique au secteur doit être utilisée uniquement dans des domaines où la concurrence est insuffisante et ce uniquement pendant une période de transition;
- neutralité technologique et absence de mesure visant spécifiquement l'Internet. Toutefois, une réglementation technologiquement neutre ne doit pas conduire à un renforcement de la réglementation des nouveaux services, mais plutôt à une réduction de la réglementation spécifique existante des services traditionnels.

3.3. Au fur et à mesure que la Commission élaborera des positions plus détaillées, il conviendra de veiller à ce que ces principes demeurent au premier plan. Il conviendra également de veiller à ce que la mise en oeuvre des propositions ne progresse pas au rythme de l'État membre le plus lent, mais plutôt que la réglementation spécifique au secteur soit remplacée par le droit général de la concurrence sur les différents marchés (géographiques et des services), au fur et à mesure de l'augmentation de la concurrence. Ce point pourrait devenir un réel problème avec l'élargissement de l'UE. L'on doit aussi s'attendre, avec l'élargissement, à ce que la mise en place d'un soutien approprié à certains nouveaux États membres se révèle nécessaire.

3.4. Le passage d'une réglementation spécifique propre au secteur des télécommunications à l'application du droit général de la concurrence fait l'objet de discussions fréquentes, sur la base de clauses de révision et de clauses d'abstention. Toutefois, le recours à ce type de techniques de réglementation exige l'application de certains critères. Ces derniers devraient être peu nombreux et faire l'objet d'une définition aussi rapidement que possible.

3.5. Le Comité insiste sur le caractère mondial des marchés convergents de la communication. Le cadre réglementaire européen proposé ne doit pas être envisagé de manière isolée. Il est capital que la compétitivité des acteurs européens soit maintenue et qu'elle puisse se développer. Le risque existe qu'une réglementation régionale conduise à isoler le marché européen du marché mondial, particulièrement si l'on permet à une réglementation importante d'entraver le développement des forces du marché. Le Comité invite dès lors la Commission à prendre en considération l'impact de toute mesure éventuelle sur la compétitivité de l'industrie européenne au plan international.

3.6. Le Comité souhaite néanmoins souligner également qu'il est capital pour la Commission de ne pas voir uniquement les effets positifs réels et potentiels de la libéralisation et de l'augmentation de la concurrence. L'on ne peut exclure que le développement incroyablement rapide des infrastructures de communications électroniques et des services connexes puisse comporter des risques du point de vue de la santé ou de l'environnement. Certains de ces risques ne sont pas abordés dans la communication, ce que l'on peut certes considérer en soi comme naturel dans le contexte de l'objet qui est le sien, mais le Comité souhaite toutefois inviter la Commission à suivre attentivement l'évolution du processus du point de vue de la santé et de l'environnement.

4. Observations particulières

4.1. Licences et autorisations

4.1.1. Le Comité estime avec la Commission que l'harmonisation des conditions d'octroi des licences est nécessaire, tant sur le plan théorique que sur le plan pratique. Le système doit être basé sur l'octroi d'autorisations générales, sauf lorsque l'accès aux fréquences et aux numéros pose un problème. En conséquence, l'harmonisation ne doit pas conduire à l'instauration d'un régime réglementaire plus lourd, s'agissant de marchés pour lesquels, par exemple, les autorisations générales ne nécessitent pas d'enregistrement préalable.

4.1.2. La Commission propose que le système des autorisations s'applique également aux services de communications liés à l'utilisation de l'Internet. En règle générale, le principe de la neutralité technologique doit prévaloir. Dès lors, l'utilisation de l'Internet comme support technique pour la fourniture de communications ne devrait pas être soumise à des règles particulières. Le Comité estime toutefois que les nouvelles technologies, spécialement dans leur phase de démarrage, devraient être le moins réglementées possible, mais que l'on devrait, ce faisant, avoir égard à l'exigence de neutralité technique. Cela n'est toutefois acceptable que pour autant que l'on satisfasse aux impératifs fondamentaux de la protection des consommateurs.

4.2. Accès et interconnexion

4.2.1. Du point de vue du Comité, l'intervention de nature réglementaire se justifie seulement pour apporter des corrections dans les cas où le marché ne réussit pas à assurer une concurrence efficace et saine dans le domaine des infrastructures. En cas d'échec du marché, la réponse réglementaire doit être adaptée spécifiquement au problème à traiter et n'avoir qu'un caractère temporaire.

4.2.2. S'il s'avère nécessaire d'entreprendre une action à court terme dans le domaine de la réglementation des conditions d'accès (comme dans le cas du dégroupage de la boucle locale), il conviendra de l'orienter en premier lieu de manière à parvenir à des accords d'entreprise à entreprise. En cas d'impossibilité, la démarche utilisée pour la tarification de l'accès dégroupé devra créer des incitations pour les investissements en infrastructures (par exemple par le biais de limites de temps sur les mécanismes spécifiques des coûts) et devra être

appliquée de manière cohérente dans tous les États membres. L'élaboration de nouvelles options d'accès devra faire l'objet d'une surveillance très sérieuse; toute recommandation relative aux ARN devra comporter une obligation d'éviter l'intervention réglementaire chaque fois que d'autres moyens d'accès sont disponibles.

4.3. Gestion du spectre radioélectrique⁽¹⁾

4.3.1. L'utilisation du spectre radioélectrique revêt une importance croissante pour les systèmes de télécommunications. La seule manière de résoudre le problème de la disponibilité de bande passante est d'utiliser les technologies modernes afin d'accroître l'efficacité de l'utilisation du spectre radioélectrique pour tous les utilisateurs, et pas seulement dans le domaine des télécommunications. Du point de vue du Comité, il y a lieu d'intégrer les diverses politiques des domaines tels que la radiodiffusion, les télécommunications, la radiolocalisation et les utilisations militaires. Il y a lieu également d'améliorer les méthodes permettant à plusieurs utilisateurs/services de partager la même bande.

4.3.2. Une manière d'améliorer l'efficacité de la bande spectrale est d'harmoniser les attributions au niveau international. Cet aspect est particulièrement important dans les régions où les frontières nationales sont nombreuses, comme l'Europe.

4.3.3. De l'avis du Comité, la tarification du spectre est un instrument acceptable d'efficacité du spectre, du moment que le niveau des prix demeure modéré, qu'il ne porte pas préjudice au déploiement des systèmes et qu'il crée des conditions égales pour tous les acteurs présents sur le marché, qu'il s'agisse des opérateurs de télécommunications ou des réseaux de radiodiffusion.

4.3.4. Le Comité estime avec la Commission qu'il y a lieu d'inviter les États membres à utiliser les ressources provenant des taxes, des ventes aux enchères et de la tarification du spectre à améliorer l'efficacité de ce dernier.

4.4. Service universel⁽²⁾

4.4.1. Le service universel tel qu'il est défini à l'heure actuelle dans la législation communautaire comprend la fourniture de téléphonie vocale, de télécopie et la transmission via des modems des données dans la bande vocale (c'est-à-dire

(1) Voir l'avis du CES sur «Le Livre vert sur la politique concernant le spectre radioélectrique dans le contexte des politiques communautaires en matière de télécommunications, de radiodiffusion, de transports et de R&D» (COM(98) 596 final, JO C 169 du 16.6.1999).

(2) Voir l'avis d'initiative du CES sur les services d'intérêt général, JO 368 du 20.12.1999, et l'avis du CES sur «Le service universel des télécommunications dans la perspective d'un environnement pleinement libéralisé» (COM(96) 73 final; JO C 30 du 30.1.1997).

accès à l'Internet). Les utilisateurs doivent avoir accès à partir d'un endroit fixe aux appels internationaux et nationaux, ainsi qu'aux services d'urgence (via les numéros nationaux ou le numéro d'appel d'urgence européen — 112). La définition couvre également la fourniture de l'assistance d'un opérateur, des services d'annuaires, des téléphones publics payants et des installations spéciales pour des clients handicapés ou ayant des besoins sociaux particuliers.

4.4.2. Le cadre réglementaire actuel impose aux ARN de charger les exploitants de réseaux d'obligations en vertu desquelles ceux-ci doivent faire en sorte qu'un ensemble minimum défini de services, d'une qualité spécifiée, soit disponible pour tous les utilisateurs indépendamment de leur situation géographique et à un prix raisonnable.

4.4.3. La libéralisation du secteur des télécommunications et les progrès techniques qui l'ont accompagnée ont été source d'avantages de première importance pour la plupart des consommateurs, sous forme de services plus fiables, de meilleure qualité et moins coûteux. La diversification des services se poursuit. De nouveaux réseaux à large bande sont désormais développés en tant qu'offres commerciales. Cela permet un accès plus rapide à Internet, en rendant les services de la société de l'information existants plus attractifs et pourrait favoriser le développement de nouveaux services nécessitant une bande passante plus large tels que la vidéo à la demande. La possibilité de disposer de services à large bande jouera un rôle décisif dans la capacité de l'Union européenne à effectuer la transition vers la société de l'information. L'on pourrait faire valoir qu'il conviendra d'élargir la définition et la portée du service universel pour y inclure aussi, par exemple, les services à large bande.

4.4.4. Concernant l'extension de la portée de l'obligation du service universel (OSU) le Comité s'appuie sur la Communication de la Commission datant de 1996. En effet, celle-ci identifie les critères essentiels pour l'extension de la portée du service universel: «une analyse de la demande et de la disponibilité du service concerné basée sur le marché et une évaluation politique de son utilité sociale et économique». Le Comité estime que ces critères demeurent appropriés.

4.4.4.1. Cependant le Comité retient la position de la Commission qui souhaite conserver à ce stade la définition et la portée actuelle du service universel dans la mesure où elle s'engage à «proposer des critères en vue de son extension possible dans la législation communautaire, ainsi que des mécanismes de réexamens périodiques en raison du caractère dynamique et évolutif» de ce concept.

4.4.4.2. En tenant compte des conclusions du sommet de Lisbonne et notamment du chapitre «Une société de l'information pour tous», de l'avis du CES «Emploi, réforme économique et cohésion sociale — vers une Europe de l'innovation et de la connaissance» (CES 1053/99) qui montre à quel point l'accélération de la société de l'information et de la nouvelle économie qui en découle peut être cause d'exclusion sociale, le Comité souhaite que la Commission définisse, dans les meilleurs délais, les critères en vue de l'extension dans la législation de la définition du service universel. Ce n'est qu'à cette condition que nous serons cohérents avec les orientations prises au Conseil européen de Lisbonne, que nous tendrons

vers «une société de l'information pour tous» et que nous réduirons au maximum les risques d'exclusion sociale et renforcerons la cohésion sociale conformément à l'article 2 du TCE.

4.4.5. Le cadre réglementaire actuel impose aux ARN de charger les exploitants de réseaux d'obligations en vertu desquelles un ensemble minimum défini de services est disponible pour tous les utilisateurs indépendamment de leur situation géographique et à un prix raisonnable. Ce cadre donne aux ARN la possibilité d'établir un fond pour le service universel, de manière à assurer l'équité entre les différents opérateurs.

4.4.5.1. Le Comité approuve ce principe. Il l'avait en effet suggéré dans son avis (COM(95) 73 final) concernant la communication de Commission intitulée «le service universel des télécommunications dans la perspective d'un environnement pleinement libéralisé». Dans cet avis, le CES indique: «tous les fournisseurs de services de télécommunications doivent apporter — selon une répartition équitable et appropriée — une contribution à l'ensemble de ce service, y compris les aspects financiers». Ainsi, par souci d'équité, tant pour les consommateurs que pour les différents opérateurs, le Comité prenait position pour un financement du service universel par l'ensemble des opérateurs.

4.4.6. Malgré l'évolution des techniques et éventuellement de l'environnement, il n'y a pas lieu de reconsidérer ce principe sans courir le risque d'accepter que des pans entiers de la couverture géographique de l'espace européen soient exclus des progrès technologiques. Cela reviendrait, de fait, à refuser à une partie des citoyens l'accès légitime aux nouvelles technologies de l'information et ce faisant aux emplois qui en découleront (télétravail, ...) créant de fait une inégalité de traitement.

4.4.7. Le fait que le Comité ne juge pas indiqué d'étendre maintenant la portée du service universel aux services à large bande, en attendant que la Commission propose des critères en vue de son extension possible, ne signifie pas qu'il ne serait pas favorable à ce que les États membres et la Communauté prennent des initiatives pour accélérer la mise à disposition de services à large bande.

4.4.8. Même si le Comité considère que le principe de subsidiarité doit s'appliquer au financement des services universels et de l'accès public dans le domaine des télécommunications électroniques, il souhaite souligner néanmoins qu'il est vital, pour la compétitivité de l'UE, de parvenir dans ce secteur à augmenter la qualité tout en diminuant les prix, et ce de manière constante. Il est dès lors capital que les États membres choisissent les moyens les plus efficaces et les moins perturbants, y compris dans le domaine de la fourniture et/ou du financement tant du service universel que de l'accès public». De l'avis du Comité, il convient de penser en premier lieu aux marchés publics.

4.4.9. Le Comité souhaite souligner à ce propos que des initiatives communautaires ou nationales de promotion de la société de l'information, financées par toutes les composantes de la société, peuvent se révéler nécessaires pour d'autres raisons. Il conviendra d'accorder, dans le cadre de ces initiatives, une attention particulière au problème extrêmement important de la formation des utilisateurs, afin de ne pas créer un fossé entre les nantis, qui ont accès aux nouveaux services, et les laissés pour compte de la société de l'information.

4.4.10. Comme l'a souligné la section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» dans sa déclaration d'Oulu⁽¹⁾, le Comité invite la Commission à inclure davantage d'activités liées à la société de l'information dans les domaines couverts par les Fonds structurels, notamment le Fonds social européen, y compris la formation et l'intégration des «exclus» de la société.

4.5. *Les intérêts des utilisateurs et des consommateurs*

4.5.1. Pour ce qui concerne la protection et l'information des consommateurs, la Commission propose, entre autres, dans sa communication:

- de maintenir et de renforcer les obligations existantes concernant les procédures de traitement des plaintes et de résolution des litiges, ainsi que la qualité des services; d'étudier si des mesures supplémentaires sont nécessaires;
- d'exiger des fournisseurs qu'ils publient pour leurs clients les informations concernant la qualité du service;
- d'accroître la transparence de l'information (notamment sur les tarifs) pour les consommateurs;
- d'actualiser et de clarifier la directive «Protection des données» afin de rendre compte du progrès technologique et de s'assurer qu'elle convient pour un marché convergent.

4.5.2. Le Comité soutient les propositions de la Commission mentionnées ci-dessus. Il semble évident que les intérêts des utilisateurs et des consommateurs sont généralement mieux protégés par la concurrence au sein d'un marché ouvert, et qu'il est de l'intérêt de tous les opérateurs qui se livrent à une concurrence sur les prix de faire en sorte que les clients, existants ou potentiels, soient parfaitement informés du prix et de la qualité de leurs services. La transparence des coûts et des différentes composantes des prix est essentielle. Les autorités, déjà chargées dans les Etats membres de contrôler, en s'appuyant sur la législation générale relative aux consommateurs, que l'information diffusée par les entreprises à ceux-ci sont correctes et fiables, sont de toute évidence les instances auxquelles doit être confiée la tâche de contrôler comme il se doit et en permanence l'information fournie aux consommateurs dans le domaine des télécommunications.

(1) Voir CES 829/99, annexe III au procès-verbal de la 11^e réunion de la section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» des 6 et 7 septembre 1999 à Oulu (Finlande).

4.5.3. Compte tenu de la rapidité sans précédent de l'évolution dans le domaine des télécommunications et de l'apparition constante de nouveaux services et — sur la plupart des marchés — de nouveaux acteurs, il n'est pas étonnant que de nombreux clients se posent des questions et aient un sentiment d'insécurité. Le succès de l'entreprise dépend de la confiance du consommateur. Dans ce contexte, le Comité estime qu'il est justifié, dans la situation actuelle, d'imposer des exigences particulières aux opérateurs de télécommunications en ce qui concerne l'information des consommateurs. Le Comité estime qu'il y aurait intérêt à prévoir, pour les utilisateurs et les consommateurs, des procédures simples et peu coûteuses de traitement des plaintes et de règlement des litiges, autres que via les tribunaux nationaux, en encourageant l'utilisation du «formulaire européen de réclamation pour le consommateur» rédigé par la Commission.

4.5.4. Le Comité partage le sentiment de la Commission selon lequel la directive concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications n'est plus à jour, compte tenu des progrès techniques, et devrait être révisée. En l'occurrence, il convient d'examiner si les exigences de protection des données inscrites dans la directive peuvent être satisfaites par une adaptation de la directive-cadre relative à la protection des données à l'intérieur de l'UE, plutôt que par une actualisation de la directive «traitement des données et protection de la vie privée» elle-même. Cela serait plus conforme aux efforts déployés pour réduire la législation spécifiquement sectorielle, et plus conforme aussi aux conditions créées par la convergence dans le domaine des communications. Cependant, il ne faut pas que cela puisse être cause de retards dans l'actualisation de la protection des données dans le secteur des télécommunications.

4.6. *Numéros, noms et adresses*

4.6.1. Le cadre réglementaire doit stimuler les innovations de nouveaux services. Du point de vue du Comité, la proposition d'envisager la possibilité de rendre obligatoire l'interopérabilité des bases de données des réseaux intelligents (I/N) afin de faciliter la fourniture de ce service à l'échelle paneuropéenne pourrait se révéler incompatible avec le principe de la neutralité technologique et devrait être réexaminée.

4.6.2. Si, dans une circonstance donnée, il existe une nécessité reconnue d'intervention réglementaire, l'autorité de réglementation ne devrait spécifier que des exigences et laisser à l'industrie le soin de choisir la technologie la plus rentable afin d'y satisfaire.

4.7. *Questions de concurrence particulières*

4.7.1. La Commission tente de limiter la portée des solides arguments avancés en faveur de l'utilisation de règles plus générales en matière de concurrence, de préférence à des réglementations spécifiques à un secteur donné en proposant que la notion de «position dominante» issue du droit de la concurrence soit utilisée comme mécanisme de déclenchement de plus fortes obligations ex ante, spécifiques au secteur (satisfaire les demandes raisonnables d'accès, orientation par les coûts, non-discrimination). Le Comité n'est pas convaincu des avantages d'une telle approche.

4.7.2. Introduire une nouvelle notion de domination du marché sans supprimer le concept existant de «pouvoir de marché significatif» (PMS) reviendrait à interférer avec le principe consistant à maintenir la réglementation au strict minimum nécessaire.

4.7.3. L'utilisation de critères du droit de la concurrence, comme celui de la position dominante, afin d'imposer la réglementation *ex ante* ne va pas dans le sens d'un renforcement des principes du droit de la concurrence, comme semble le suggérer la Commission. Bien au contraire, le Comité estime probable que l'adoption d'une telle approche aura pour effet de prolonger la période de transition vers la pleine application du droit de la concurrence et risque, en fait, d'enrayer le fonctionnement du droit de la concurrence dans le secteur concerné.

4.7.4. Cette contradiction entre les objectifs déclarés du réexamen et l'effet concret des propositions auxquelles il donnerait lieu semble provenir d'une confusion entre, d'une part, l'application du droit de la concurrence au secteur concerné et, d'autre part, l'utilisation fautive de certains termes du droit de la concurrence pour créer de nouvelles réglementations. En droit de la concurrence, la mise en évidence d'une position dominante ne pose, en soi, aucun problème: ce n'est qu'en cas d'abus de cette position dominante qu'il y a infraction au droit de la concurrence. Le droit de la concurrence est un instrument *ex post*, et non *ex ante*; son grand avantage est que le non-respect de ses dispositions est pénalisé de façon réelle et substantielle. Imposer des obligations *ex ante* aux entreprises qui se révèlent occuper une position dominante n'est pas l'application du droit de la concurrence. C'est de la réglementation qui ne dit pas son nom.

4.7.5. Des réglementations *ex ante* ne devraient s'appliquer que lorsqu'il n'y a pas de concurrence véritable. Pour cela, il faut étudier chaque cas afin de déterminer s'il est nécessaire de substituer une intervention administrative aux mécanismes qui sont inhérents au marché lui-même; c'est pourquoi il convient de procéder à une analyse rigoureuse du marché concerné. Ainsi, l'on sait avec certitude si le niveau de concurrence est inacceptable pour les autorités et si cela est dû à une défaillance du marché ou à un comportement fautif des intervenants pouvant justifier l'application de réglementations administratives aux opérateurs du marché.

4.8. Questions institutionnelles

4.8.1. Le Comité est partisan d'un approfondissement de la coopération entre la Commission et les autorités nationales; il soutient dès lors le groupe à haut niveau pour les communications (GHNC) composé des autorités réglementaires nationales et de la Commission. Le processus de prise de décision de ce groupe doit être totalement transparent.

4.8.2. La coopération accrue entre la Commission et les autorités nationales devrait être d'une ampleur suffisante pour établir une application plus cohérente du droit des télécommunications à l'intérieur de l'Union. C'est pourquoi, le Comité soutient la position de la Commission de ne pas proposer d'autorité réglementaire au niveau européen.

4.8.3. Dans l'intérêt d'une amélioration générale de l'efficacité de l'utilisation du spectre radioélectrique, les politiques gouvernementales en la matière devront être plus flexibles et plus ouvertes aux innovations. Le Comité se félicite de la proposition de créer un groupe d'experts de la politique du spectre radioélectrique, au sein duquel il pourra être débattu du meilleur moyen pour parvenir à un tel objectif.

4.9. Règles non contraignantes et auto-réglementation

4.9.1. Dans sa communication, la Commission présente le nouveau cadre réglementaire comme une structure composée de trois éléments différents: une législation contraignante spécifiquement sectorielle qui consiste en une directive-cadre et quatre directives spécifiques, des mesures d'accompagnement, non contraignantes et spécifiquement sectorielles ainsi qu'une législation générale relevant du droit de la concurrence. Le Comité reconnaît la nécessité croissante de mesures ciblées non contraignantes et soutient le recours accru aux accords spécifiques au secteur et aux déclarations d'intention. D'autres mesures juridiques non contraignantes (au plan formel), telles que les recommandations et lignes directrices élaborées par la Commission et les autorités nationales de tutelle, sont à utiliser avec circonspection, car elles peuvent, dans la pratique, se révéler tout aussi contraignantes que les directives, sans être pour autant soumises aux mécanismes de contrôle démocratiques. Le Comité estime nécessaire de poursuivre l'harmonisation du système paneuropéen de réglementation et d'établir des procédures rapides et souples afin de garantir l'application du droit communautaire dans l'ensemble de l'Union européenne. Le défaut d'harmonisation est un problème pour tous les acteurs clefs du marché des télécommunications: les opérateurs de télécommunications, les prestataires de services, les fabricants et les utilisateurs. Il est donc de l'intérêt de tous les acteurs du secteur de parvenir à une harmonisation.

4.9.1.1. Le Comité estime que des codes de conduite non contraignants pourraient être un instrument utile tant au niveau paneuropéen qu'au niveau des États membres, une fois que les mesures contraignantes auront été mises en oeuvre. Ces codes de conduite peuvent être utilisés comme une technique législative flexible et rapide; toutefois, dans l'intérêt de la sécurité juridique et de la clarté, ils doivent être fondés sur des normes contraignantes. Dans le souci de garantir la cohérence de l'approche réglementaire dans l'ensemble de l'Union tout en laissant la place à des ajustements au niveau national, ces codes non contraignants pourront être utilisés pour illustrer la manière dont il convient d'appliquer certaines normes.

4.9.1.2. Il est toutefois important d'être conscient du risque de voir ces codes non contraignants, que ce soit sous la forme de recommandations ou de lignes directrices émises par la Commission, miner la portée de la participation au processus législatif du Parlement européen et des États membres. Ainsi, notamment, en cas de recours accru aux instruments juridiques non contraignants, il y a lieu de veiller à ce que le processus décisionnel soit suffisamment transparent et compréhensible, à ce que les États membres soient associés à la prise de décision dès le départ et à ce que l'industrie, au premier chef, mais aussi les autres parties prenantes en la matière, comme les utilisateurs et les représentants des salariés, soient consultés comme il convient.

4.9.1.3. En outre, ces codes non contraignants ne doivent pas devenir un moyen pour les États membres et les ARN de se faire les artisans de la réintroduction d'une réglementation spécifique au secteur. La flexibilité doit être contrebalancée par la sécurité juridique et la clarté. Dès lors, toute flexibilité

nouvelle devra aller de pair avec des lignes directrices précises et des principes d'interprétation clairs afin de garantir la cohérence de l'approche dans l'ensemble de l'UE et d'éviter toute décision arbitraire.

4.9.2. Du point de vue du Comité, l'auto-réglementation peut permettre d'aider le secteur des télécommunications en Europe à effectuer la transition entre un secteur réglementé, anciennement en situation de monopole, et une industrie véritablement concurrentielle, régie par les lois normales de la concurrence. Les règles négociées, appliquées et dont l'application est surveillée par l'industrie elle-même n'exigeront que rarement, voire pas du tout, l'intervention des ARN, si ce n'est l'application des exigences normales du droit de la concurrence. Si elles sont appliquées sur tout le territoire de l'Union européenne, ces règles pourraient aussi permettre des progrès importants en matière d'harmonisation. De toute évidence, il importe d'assurer une représentation efficace des utilisateurs lors de l'élaboration par le secteur des télécommunications de ses dispositifs d'auto-réglementation.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel»

(2000/C 204/04)

Le 17 février 2000, le Conseil a décidé, conformément à l'article 156 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mai 2000 (rapporteur: M. Vinay).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité a adopté l'avis suivant par 102 voix pour et 1 abstention.

1. Les propositions de la Commission

1.1. La proposition de directive à l'examen a comme finalité première de progresser vers la réalisation d'un marché unique des services ferroviaires, comme prévu par le Traité, et se propose fondamentalement trois objectifs:

- améliorer, sur le plan de l'organisation, le transport de personnes et de marchandises sur les lignes faisant partie du réseau transeuropéen de transport ⁽¹⁾;
- promouvoir, à travers l'harmonisation technique, l'interopérabilité des réseaux ferroviaires traditionnels;
- contribuer à créer un marché unique, ouvert aux marchés publics, pour les équipements, jusqu'à présent exclus de fait d'un système comportant des spécifications qui ont pour effet de privilégier les entreprises fournissant les marchés nationaux.

1.2. La Communication qui accompagne la proposition, en recommandant l'adoption, souligne les analogies, en ce qui concerne l'approche suivie, entre cette directive et la directive «Grande Vitesse» ⁽²⁾, mais aussi les différences entre ces deux textes, qui concernent principalement:

- l'adaptation du domaine géographique d'application (réseau concerné) ⁽¹⁾;
- les spécifications techniques et les sous-systèmes concernés;
- l'adoption d'une approche graduelle dans l'élimination des obstacles à l'interopérabilité. En effet, le transport ferroviaire conventionnel est un système ancien et une adaptation accélérée et sans la progressivité nécessaire entraînerait une charge financière très importante pour les sociétés de chemin de fer, les gestionnaires de l'infrastructure et les budgets des États membres;

— l'adoption d'un programme de travail organisé sur une échelle de priorités;

— une attention particulière à l'analyse économique sur l'impact des nouvelles règles et à la recherche de solutions économiquement efficaces.

1.3. La communication souligne les difficultés et les problèmes actuels du transport ferroviaire; trace un cadre d'interventions progressives et graduelles; met en évidence celles qui peuvent être réalisées rapidement et sans coûts; établit la nécessité d'une intervention communautaire, qu'elle inscrive dans le cadre des compétences partagées avec les États membres, aux termes des articles 154 et 155 du traité; fixe les objectifs et les priorités d'une telle intervention.

1.4.1. Objectifs

— Améliorer l'organisation des services internationaux et plus particulièrement le trafic de marchandises en s'attaquant principalement, par le biais des entreprises ferroviaires, aux obstacles tels que la lenteur et le coût des échanges des données commerciales, les mauvaises correspondances des horaires et la complexité des procédures frontalières;

— promouvoir l'interopérabilité des réseaux ferroviaires conventionnels, en s'attaquant aux divergences entre les locomotives, les voitures de passagers et les wagons de marchandises et aux normes techniques et opérationnelles qui rendent nécessaire la permutation des locomotives et des personnels roulants aux frontières;

— créer un marché unique des équipements ferroviaires par l'ouverture des marchés nationaux restés pour la plupart fermés.

⁽¹⁾ Décision n° 1692/96/CES du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 228 du 9.9.1996, p. 1) — avis du CES: JO C 397 du 31.12.1994, p. 23.

⁽²⁾ Directive 96/48/CE du 23 juillet 1996 (JO L 285 du 17.9.1996).

1.4.2. Priorités

- Harmoniser les sous-systèmes et leurs composants, en commençant par les secteurs suivants:
 - signalisation et systèmes de commande/contrôle;
 - applications télématiques pour l'échange de données;
 - matériel roulant;
 - émissions sonores;
 - qualifications des personnels roulants pour les activités transfrontalières;
 - évaluation de la conformité aux spécifications;
 - reconnaissance mutuelle des activités d'entretien et de réparation.
- Introduire des équipements construits selon les spécifications communautaires.

1.5. Le processus d'harmonisation se déroule sur deux niveaux:

- en ce qui concerne les aspects organisationnels à court terme, les entreprises ferroviaires devraient réduire les temps d'attente aux frontières en les limitant au temps nécessaire au changement des locomotives et des équipes; à moyen terme, l'intention est de supprimer ces arrêts;
- en ce qui concerne les aspects relatifs au système et aux sous-systèmes, la Commission, avec l'aide du Comité régulateur mis en place par l'article 21 de la directive 96/48/CE⁽¹⁾, sera responsable de l'émission des mandats pour l'élaboration des spécifications et de l'adoption des propositions spécifiques, en suivant un programme de travail basé sur les priorités.

1.5.1. Enfin, le texte indique clairement les procédures relatives à la fixation des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) pour les différents sous-systèmes. La préparation des STI serait confiée, comme pour la Grande Vitesse, à un organisme, l'AEIF⁽²⁾, qui représente conjointement les chemins de fer, les exploitants de transports publics et l'industrie des équipements ferroviaires. Les normes européennes pour les composants des sous-systèmes sont élaborées selon le cas par le CEN⁽³⁾, le CENELEC⁽⁴⁾ ou l'ETSI⁽⁵⁾. Le fait que des organisations indépendantes (appelées «organismes notifiés») soient chargées d'évaluer la conformité à l'égard des spécifications et des normes rompt ainsi avec la tradition, qui consistait à s'en remettre pour cette tâche aux chemins de fer eux-mêmes.

(1) Directive 96/48/CE du 23 juillet 1996 (JO L 285 du 17.9.1996).

(2) AEIF: Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire.

(3) CEN: Comité européen de normalisation.

(4) CENELEC: Comité européen de coordination des normes électrotechniques.

(5) ETSI: Institut européen des normes de télécommunication.

2. Appréciations à caractère général

2.1. Le Comité reconnaît la nécessité d'une intervention communautaire: pour des raisons institutionnelles, sociales, économiques et de politique des transports, l'ensemble du système a besoin d'un degré élevé d'interconnexion et d'intégration. La situation est en effet devenue préoccupante. À l'heure actuelle, il existe dans les États membres de l'Union européenne 21 entreprises ferroviaires qui travaillent sur 6 écartements de voies différents⁽⁶⁾ avec 5 systèmes électriques différents, qui imposent le changement de locomotive à la frontière ou l'utilisation de locomotives polycourant, avec 16 systèmes différents de signalisation, de commande et de contrôle. En outre, 11 compagnies de chemin de fer ont adhéré aux VTE (Visites techniques d'échange)⁽⁷⁾, qui prévoient la tenue de contrôles techniques uniquement à la gare de formation du train et non à chaque passage de frontière. Il est évident que l'on ne peut pas compter sur une normalisation volontaire pour la création d'un réseau ferroviaire transeuropéen et qu'il faudra définir des exigences et des paramètres fondamentaux.

2.1.1. En outre, bien que la consolidation progressive du marché intérieur communautaire ait entraîné une croissance considérable des flux de mobilité des marchandises et des passagers, les parts du transport ferroviaire dans les deux secteurs ont enregistré un déclin constant et, dans l'hypothèse où cette tendance devait se poursuivre, il ne serait pas excessif de supposer qu'un certain nombre de lignes de chemin de fer ne seraient plus du tout intéressantes économiquement et risqueraient la fermeture. Cette situation aurait non seulement des retombées négatives pour les utilisateurs, le développement territorial et l'emploi, mais aussi des conséquences tout à fait contradictoires par rapport à l'objectif d'une mobilité soutenable au niveau européen.

2.1.2. Comme le souligne la communication de la Commission, la proposition de directive à l'examen n'est qu'une première étape vers une opérabilité effective et à part entière. Elle s'appliquera à la conception, la construction, la mise en service, la restructuration, la rénovation et l'exercice uniquement des éléments relatifs au système ferroviaire qui seront mis en service après son entrée en vigueur. Il en résulte que les infrastructures ne seront pleinement et intégralement harmonisées qu'à long terme, mais cela n'ôte en rien la nécessité de développer une action qui vise dans l'immédiat à harmoniser les composants et les procédures et, à plus long terme, à rapprocher toujours davantage les normes infrastructurelles.

(6) L'écartement normal (mm 1 435) a été adopté par 11 pays. Ont des écartements différents: le Portugal et l'Espagne (mm 1 668), l'Irlande (mm 1 600) et la Finlande (mm 1 524).

(7) À noter que cette solution n'est pas toujours valable. Notamment quand il s'agit de trains «mixtes» chargés également de caisses mobiles et de conteneurs, à cause de la différence d'encombrement des lignes et des codifications correspondantes.

2.1.3. Il convient d'ajouter à cela que seule la définition de spécifications cohérentes en matière de construction permettra de mettre un terme à ce système d'exigences détaillées qui a empêché jusqu'à présent le développement d'une compétitivité européenne sur le marché de la fourniture de systèmes et d'installations ferroviaires, en le reléguant au niveau d'industrie nationale, bien qu'il soit ouvert à la réglementation sur les marchés publics depuis plusieurs années⁽¹⁾.

2.2. Ce tableau d'ensemble fait ressortir un bon nombre de motifs qui peuvent expliquer l'inefficacité des transports ferroviaires intracommunautaires et l'absence de concurrence dans le secteur. On ne peut donc que se féliciter de l'objectif que s'est fixé la Commission de rendre cohérent l'ensemble du système pour satisfaire aux exigences toujours plus élevées et spécialisées de la clientèle des services passagers et marchandises et pour ouvrir le marché de la production.

2.3. Le Comité accueille favorablement et appuie la proposition de directive à l'examen. En renvoyant à l'avis émis en son temps sur la directive Grande Vitesse⁽²⁾, dont les concepts, l'approche et les grandes lignes sont repris dans le présent document, il n'estime pas nécessaire d'entrer dans le fond d'aspects techniques déjà traités précédemment.

2.3.1. Le Comité est particulièrement intéressé au fait que le concept d'interopérabilité ait été finalement étendu également au réseau transeuropéen traditionnel, dans une optique non seulement de rénovation, mais aussi de modernisation et de nouvelle construction de composants, complétant ainsi le projet d'harmonisation du système ferroviaire de Union européenne.

3. Observations spécifiques

3.1. Toutefois, le Comité souhaite faire part d'un certain nombre de réflexions et mettre en évidence certains aspects qui affectent encore défavorablement le secteur des transports ferroviaires, bien qu'il ait fait l'objet d'une libéralisation progressive mise en chantier dès 1991 et qu'il présente, dans l'optique du développement soutenable, d'indubitables avantages. Cette considération critique nous amène à nous interroger avant toute chose sur l'existence d'une volonté politique réelle des États membres et des entreprises ferroviaires, condition essentielle pour parvenir à une interopérabilité effective des réseaux.

3.1.1. La nécessité d'une politique graduelle et d'une distinction entre interventions à caractère technico-réglementaire et interventions à caractère infrastructurel implique également des interventions de la part des États membres, ne serait-ce que parce que cette initiative doit s'inscrire dans le contexte d'une approche multiple et coordonnée de politique des transports. D'où la nécessité d'un suivi rigoureux des coûts et des bénéfices afin de rendre les interventions pragmatiques et productives.

(1) Directive 93/38/CEE du Conseil, du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO L 199 du 9.8.1993, p. 84 — avis du CES: JO C 106 du 27.4.1992, p. 6).

(2) Avis du CES: JO C 397 du 31.12.1994, p. 8.

3.2. Il serait nécessaire d'engager une réflexion sur les conclusions statistiques de ces dernières années. Plutôt que d'énumérer simplement les pertes de parts du marché des chemins de fer, ce phénomène étant désormais largement connu, il conviendrait d'analyser le fait qu'en dépit des politiques adoptées en vue de stimuler le transport combiné, ce dernier enregistre encore d'importants retards. Le Comité tient à souligner que cet échec s'est vérifié en dépit du fait que le parcours moyen des transports de marchandises dans l'Union européenne a augmenté de 2 % par an entre 1970 et 1997⁽³⁾.

3.2.1. Il ne fait aucun doute que le déclin du chemin de fer ait été provoqué en partie par le poids exercé sur le marché par d'autres modes de transports, plus souples, sans limites d'interopérabilité et extrêmement concurrentiels sous l'angle des coûts. Il est dès lors indispensable et urgent de commencer à restaurer la compétitivité du transport par chemin de fer, également par le biais de l'interopérabilité.

3.2.2. Le Comité estime nécessaire d'assurer un maximum de cohérence entre les interventions destinées de façon spécifique à l'interopérabilité et celles qui font partie du «paquet infrastructures». Il faudra accorder une attention particulière à la gestion des sillons horaires et à la fixation des priorités entre différents types de services. Il est important à la fois de sauvegarder les intérêts des clients des trains passagers et de parvenir à donner au transport des marchandises toutes les garanties d'efficacité et de compétitivité voulues. Il en résulterait, entre autres, des hausses de productivité et des améliorations en termes de sécurité pour les travailleurs du secteur.

3.2.3. Le Comité prend acte que la Commission reconnaît elle aussi que les réglementations relatives aux marchés publics n'ont pas eu à ce jour d'impact positif sur le marché, précisément en raison du morcellement des systèmes, qui permet aujourd'hui encore de privilégier les fournisseurs nationaux. Il souhaite dès lors qu'au fur et à mesure que progressera l'interopérabilité, l'on accentue les contrôles en vue d'une application complète de la réglementation européenne en matière de marchés publics, également en vue de limiter des coûts⁽¹⁾.

3.2.3.1. En ce qui concerne les entreprises constructrices de matériel ferroviaire, la directive devrait garantir la participation des PME, qui représentent actuellement 20 % des parts de marché.

3.3. Tout en souscrivant aux priorités indiquées à l'article 2 de la proposition de la Commission, le Comité estime qu'il serait utile de préciser les délais de définition des STI afin d'éviter de trop longs processus. Le premier objectif de cette activité devrait être d'harmoniser les systèmes existants sur des conditions minimales communes, pour ensuite rechercher des solutions innovatives sur la base de la meilleure pratique disponible et en rapport avec les programmes de recherche. On pourrait également considérer qu'avant même l'adoption des STI, les paramètres fondamentaux identifiés constituent déjà le cadre de référence préconisé, même s'il n'est pas contraignant sur le plan juridique, pour d'éventuels projets d'investissement dans les États membres.

(3) Dans la période 85-95: Royaume-Uni + 24 %, France + 36 %, Suède + 37 % (voir COM(1999) 519 final du 27.10.1999).

3.3.1. Parmi les priorités que la proposition indique pour la phase de définition des STI, il serait opportun d'insérer également la cohérence des flux d'investissement, tant sur le volet infrastructures que sur celui de la gestion. En effet, quand il s'agit d'interventions auxquelles doivent contribuer tant les responsables des infrastructures que les gestionnaires de l'exploitation, il est essentiel que les deux parties en soutiennent préalablement les coûts afin de pouvoir toutes deux en retirer les bénéfices.

3.3.2. On estime qu'il pourrait être opportun, en outre, d'inclure également parmi les STI la problématique de l'attelage automatique. Il semble en effet qu'un tel système pourrait être mis en oeuvre dans des délais relativement rapprochés, moyennant les financements nécessaires.

3.3.3. En ce qui concerne les initiatives sur le bruit, le Comité apprécie et partage l'intention exprimée par la Commission de mettre en place un groupe de travail sur les émissions ferroviaires. Il recommande de rester parfaitement cohérent avec la législation communautaire pour l'harmonisation des méthodes de relevé du bruit et de bien vouloir considérer, pour ce qui est de la pollution acoustique provoquée par les convois ferroviaires, non seulement le niveau mais aussi la fréquence des émissions de bruit, pour les interventions à mener par les autorités nationales et locales en vue de protéger les habitants riverains des lignes de chemin de fer.

3.3.4. Pour l'heure, les indications de délais pour la modernisation des sabots de freins sont toutefois jugées préoccupantes et la Commission est invitée à faire en sorte que cette opération puisse se faire le plus rapidement possible, ainsi qu'à identifier tous les autres éléments qui contribuent notablement à la pollution acoustique globale générée par le trafic ferroviaire.

3.4. Le Comité est favorable à une reconfirmation de l'AEIF comme organisme commun représentatif mais estime devoir souligner, avec des arguments supplémentaires ressortant également du texte qui accompagne la proposition de directive, un certain nombre de considérations déjà formulées dans l'avis sur la «Grande Vitesse»⁽¹⁾.

3.4.1. La communication de la Commission, en rappelant expressément le rôle des partenaires sociaux, souligne elle-même que l'AEIF n'est pas représentative de toutes les parties concernées, et qu'elle ne dispose pas de toutes les connaissances. Le Comité estime donc particulièrement opportun que la proposition de directive établisse une participation spécifique et préventive des partenaires sociaux à l'élaboration des STI, qui ont presque toutes à voir avec l'organisation du travail, la sécurité et la santé du personnel, et la définition des qualifications que rendra nécessaires l'évolution de l'interopérabilité, la formation, le recyclage professionnel, le régime d'horaires, et la standardisation indispensable des documents opérationnels. La contribution que peuvent apporter les partene-

naires sociaux dans ce contexte ne peut intervenir qu'en premier lieu, au moment où sont définies les spécifications. Cette participation enrichit la valeur et l'efficacité du développement du dialogue social, déjà en cours dans un esprit positif entre les organisations patronales et syndicales du secteur au niveau européen [ETF⁽²⁾ et CCFE⁽³⁾], précisément sur le thème de l'interopérabilité.

3.5. En ce qui concerne l'extension de l'interopérabilité future avec les pays candidats [PECO⁽⁴⁾], le Comité attache une grande importance à l'achèvement effectif du programme TINA⁽⁵⁾, sans lequel l'adhésion aux STI au moment de leur entrée dans l'Union européenne risque de rester peu effective dans de nombreux cas. Aussi est-il nécessaire de renforcer à cet égard la collaboration avec ces pays.

3.5.1. Le Comité partage le point de vue exprimé dans le document à l'examen au sujet d'une extension possible de l'interopérabilité au-delà des frontières présentes et futures de l'Union. Un tel objectif revêt d'importants aspects, tant sociaux qu'économiques. Le Comité est dès lors favorable aussi bien aux initiatives que la Commission se propose de lancer dans le cadre de la Cotif (Convention relative aux transports internationaux ferroviaires) qu'à l'intention de participer, en tant que Communauté européenne, à l'OTIF (Office central des transports ferroviaires).

3.5.2. Toutefois, le Comité estimant que l'on doit toujours accorder la plus grande importance à un niveau élevé de sécurité, tant dans la circulation des trains que dans les spécifications de construction du matériel, il invite à vérifier sous cet angle, avec le plus grand soin, les éventuelles spécifications, déjà approuvées au niveau international, que l'on entendrait retenir comme référence de base pour les STI à définir.

3.5.2.1. Dans le chapitre de la proposition de directive consacré aux exigences essentielles, la sécurité est largement abordée, qu'il s'agisse des aspects généraux ou des spécifications propres à chaque sous-système. Le Comité estime nécessaire, sous cet angle comme sous celui de la protection de la santé (y compris les aspects ergonomiques), de souligner l'importance d'une contribution directe des partenaires sociaux, ainsi que des représentants qualifiés des utilisateurs pour la définition et l'application des principales exigences.

3.6. Le Comité estime qu'il conviendrait de mettre en évidence les apports potentiels que pourraient apporter en termes d'innovation les initiatives de recherche menées dans le cadre du V^e programme-cadre de R & D technologique.

(2) ETF: Fédération européenne des transports.

(3) CCFE: Communauté des chemins de fer européens.

(4) PECO: Pays d'Europe centrale et orientale.

(5) TINA=EBIT: Évaluation des besoins en infrastructure de transports.

(1) Avis du CES: JO C 397 du 31 décembre 1994, p. 8.

3.7. L'incidence financière de la proposition de directive apparaissant supérieure à celle de la Grande Vitesse, il serait utile d'expliquer de façon plus analytique l'origine de l'incidence accrue qu'ont certains coûts.

Le Comité confirme en tout état de cause la nécessité d'évaluer de façon approfondie le rapport entre coûts et bénéfices, tant dans le choix des priorités et des délais de mise en oeuvre que dans la définition même des normes, comme il a été indiqué plus haut.

3.7.1. Attendu que le soutien communautaire aux projets pour l'interopérabilité établi dans la communication qui accompagne la proposition de directive apparaît d'un montant limité, le Comité, sans entrer spécifiquement dans le fond du problème, qui est de savoir si ce montant est globalement

approprié, suggère que la proposition de directive encourage la recherche d'autres modalités éventuelles de financement communautaire pour des projets spécifiques revêtant un intérêt supranational spécifique.

3.8. Selon le Comité, l'intégration dans la directive des orientations et des observations exprimées jusqu'ici rendrait plus complète, et par conséquent plus efficace, une mesure qui constitue certes un premier pas, mais un pas déterminant, vers l'interopérabilité. Même s'il s'agit, nécessairement, d'un processus qui ne s'achèvera qu'à long terme, le Comité est convaincu que peuvent se manifester positivement dès cette première phase non seulement la valeur politique de la proposition de directive à l'examen, mais aussi ses retombées, en raison de tous les aspects qui lui sont liés, sur le plan social, environnemental, sur le plan de la production et de l'emploi et sur le plan de l'efficacité du marché.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un programme communautaire d'étiquetage de produits énergétiquement efficaces pour les équipements de bureau et de communication»

(2000/C 204/05)

Le Conseil a décidé, le 1^{er} mars 2000, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 mai (rapporteur: M. Nilsson).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité a adopté avec 103 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. En matière d'environnement, l'un des principaux objectifs consiste à réduire les émissions de dioxyde de carbone. Au sein de l'UE, le Conseil avait convenu dès 1990 de prendre un certain nombre de mesures visant à stabiliser, au plus tard en l'an 2000, l'ensemble des émissions de dioxyde de carbone à leur niveau de 1990. Dans le protocole de Kyoto, l'UE s'engage à réduire davantage encore ses émissions polluantes, en particulier en ce qui concerne le gaz carbonique à effet de serre. La stratégie clé permettant d'atteindre cet objectif dans le domaine de l'énergie consiste à accroître l'efficacité énergétique afin d'optimiser et de réduire la consommation d'électricité.

1.2. L'un des objectifs définis par la Commission dans sa politique de l'énergie consiste à favoriser l'efficacité énergétique. Dans sa résolution du 7 décembre 1998 sur l'efficacité énergétique dans la Communauté européenne, inspirée du Livre blanc sur «Une politique de l'énergie pour l'Union européenne», le Conseil note que les économies d'énergie qui pourraient être réalisées d'ici à 2010 dans l'ensemble de l'Union européenne peuvent être évaluées à environ 18 % de l'énergie consommée en 1995.

1.3. Le Conseil considère en outre que des économies d'énergie peuvent être réalisées et encouragées en renforçant et en généralisant l'étiquetage, la certification et la normalisation ainsi qu'en ayant plus fréquemment recours à des accords sur l'efficacité énergétique négociés à long terme et sur une base volontaire.

1.4. La proposition de la Commission visant à établir un programme communautaire en faveur d'un étiquetage de l'efficacité énergétique des équipements de bureau et de communication doit être considérée comme une étape vers la réalisation de ces objectifs.

2. Proposition de la Commission

2.1. La proposition de la Commission vise à introduire un programme d'étiquetage volontaire des équipements informatiques et de communication, afin de permettre à l'acheteur d'identifier sur le marché les équipements présentant le rapport coût/efficacité le plus avantageux.

2.2. La Commission propose un règlement dans le but de mettre en oeuvre un accord négocié avec les États-Unis, visant à autoriser l'accès des fabricants au programme «Energy Star», un programme d'étiquetage conçu aux États-Unis et aujourd'hui largement reconnu; ce système de marquage volontaire comporte des caractéristiques techniques visant à produire des équipements de bureau efficaces d'un point de vue énergétique.

2.3. Le programme Energy Star, adopté en 1993 par l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA), constitue aujourd'hui un système largement reconnu d'étiquetage des copieurs, des ordinateurs, des écrans, des imprimantes et des télécopieurs, notamment.

2.4. Les travaux visant à établir un programme d'étiquetage pour les équipements informatiques et de bureau remontent à 1994, lorsque la Commission, en concertation avec les États membres et les fabricants européens, a déclaré qu'il importait d'instaurer un étiquetage de l'efficacité et que le recours au programme Energy Star semblait le plus judicieux. En 1996, la Commission a reçu mandat du Conseil pour entamer des négociations avec les États-Unis et le Japon sur ce programme d'étiquetage. Actuellement, le Japon ne compte toutefois pas au nombre des parties contractantes, car des accords distincts ont été conclus avec ce pays dans ce domaine. Les négociations ont abouti à un projet d'accord qui a été déposé au Conseil le 2 juillet 1999 (1).

2.5. Plusieurs dispositions du projet d'accord supposent l'existence d'un règlement communautaire. L'objectif principal consiste à permettre l'introduction du symbole Energy Star, à préciser la manière dont le symbole et l'étiquette peuvent être utilisés, ainsi qu'à établir les modalités des révisions futures de l'accord.

2.6. Le programme Energy Star prescrit des caractéristiques techniques précises. L'on peut notamment citer comme exemple figurant dans l'accord, la manière dont les fonctions d'économie d'énergie devront être installées sur les écrans, les

(1) COM(1999) 328 final — CNS 99/0135, JO C 274 E du 28.9.1999, p. 16.

ordinateurs et d'autres appareils de bureau. Des normes sont stipulées quant à la consommation d'énergie en mode «veille», ou à la manière dont par exemple les ordinateurs doivent être programmés afin de passer, après un délai déterminé, du mode de pleine utilisation au mode «veille» plus économique. Le programme dresse une longue liste de caractéristiques techniques de ce type.

2.7. Lorsque les produits satisfont à ces conditions, les entreprises peuvent être autorisées, à la suite soit d'un auto-contrôle, soit d'une certification d'un autre type, à utiliser l'étiquetage Energy Star et son logotype.

2.8. Le règlement autorise également les producteurs à utiliser un étiquetage différent, assorti de règles plus strictes, si celles-ci ont été approuvées par les administrations des États membres. Le système d'étiquetage de l'efficacité énergétique peut également être associé aux labels écologiques homologués par l'UE.

2.9. La Commission constate que la proposition de règlement devra pouvoir suivre le rythme rapide de l'évolution technique. La proposition d'accord vise à permettre des procédures internes de révision souples et applicable sans retard.

2.10. La gestion du programme d'étiquetage relève de la Commission. Elle bénéficiera de l'assistance d'un organe technique, le Bureau Energy Star de l'Union européenne (Besue). Les États membres devront désigner des organes nationaux, qui participeront également à ce Bureau. Les investissements nécessaires seront financés dans le cadre du programme SAVE.

3. Remarques générales et spécifiques

3.1. Le Comité se félicite à la fois du projet d'accord et de la proposition de règlement qui fait l'objet du présent avis. Le Comité soutient cette proposition et note qu'elle rencontre également l'assentiment des différentes organisations sectorielles de l'UE.

3.2. Les équipements informatiques et de communication sont à l'origine d'une part importante de la consommation d'électricité dans le secteur des services et chez les ménages. Au total, leur consommation électrique est estimée à 50 Twh (par an). La consommation d'électricité au sein des 15 pays de l'UE augmente en moyenne de plus de 2 % par an. Le secteur des services est celui qui connaît également l'expansion la plus rapide, et dans ce secteur l'utilisation des technologies d'informatique augmente de façon inquiétante (utilisation de l'informatique et de différents équipements de bureau). La consommation d'électricité des équipements de bureau augmente plus rapidement que les autres postes de consommation électrique des immeubles de bureaux. Cette consommation d'énergie pourrait bien être multipliée par 5 au cours de la prochaine décennie, si aucune mesure n'est prise pour infléchir cette évolution.

3.3. Un équipement efficace du point de vue énergétique peut diminuer la consommation d'électricité de plus de 60 %, uniquement au moyen des fonctions d'économie d'énergie lorsque les appareils ne sont pas utilisés. Ces fonctions

concernent, en particulier, les photocopieurs, qui restent souvent allumés en mode de pleine utilisation 24 heures sur 24. La programmation d'un mode «veille» réduirait considérablement leur consommation d'électricité.

3.4. Le programme SAVE⁽¹⁾ avait proposé plusieurs mesures différentes destinées à augmenter l'efficacité énergétique de différents types d'équipements consommant de l'électricité. Le Comité a déjà rendu des avis sur les directives concernant les chaudières en 1992⁽²⁾, les réfrigérateurs et congélateurs en 1996⁽³⁾, les accords sur base volontaire pour les appareils de télévision et de vidéo, ainsi que sur la dernière directive sur les exigences de rendement énergétique applicables aux ballasts pour l'éclairage fluorescent⁽⁴⁾.

3.5. Le Comité apprécie le fait que la proposition repose sur le volontariat, et il estime que c'est là la meilleure méthode pour parvenir à un bon résultat. Le Comité avait déjà fait remarquer, dans ses précédents avis sur l'optimisation de l'utilisation de l'énergie, qu'un accord volontaire constituait la meilleure façon d'obtenir un point de départ positif.

3.6. L'une des motivations de la Commission, pour proposer un programme reposant sur le volontariat et l'autoévaluation, est que cette démarche permet de mieux suivre les évolutions techniques. Cela étant, la Commission et le Bureau chargé du système d'étiquetage doivent suivre de très près les évolutions techniques et adapter l'accord sans obstacles ni retard aux innovations techniques entraînant des gains d'efficacité énergétique. L'accord signé avec les États-Unis, qui permet d'exploiter le système d'étiquetage Energy Star, fixe en effet des critères très détaillés. Même un système de ce type, qui repose sur le volontariat, peut être source d'obstacles, ou du moins freiner le développement de solutions plus «intelligentes», et partant de systèmes qui économiseraient davantage d'énergie. Il est donc essentiel que les caractéristiques spécifiées soient régulièrement évaluées et modifiées, au rythme de l'évolution technique et des possibilités qu'elle offre. La Commission propose à l'article 15 un examen au bout de 5 ans; il semble que cela ne permette qu'une évaluation bien trop tardive pour un domaine qui connaît une évolution technique aussi rapide. Il en résulte que ce règlement aussi peut nécessiter une révision et une adaptation précoces.

3.7. Même lorsque les installations sont en position de veille, l'ensemble de leur consommation est encore considérable. Très souvent, l'activation des fonctions d'économie d'énergie par l'utilisateur reste nécessaire. Ainsi, la Commission indique par exemple que seuls 10 % des ordinateurs personnels et des écrans utilisés dans les entreprises privées disposent de l'activation des fonctions d'économie d'énergie⁽⁵⁾. Pour cette raison, il est important de promouvoir également des techniques nouvelles et plus «intelligentes» dans le cadre des révisions du programme Energy Star, afin de parvenir à réduire encore davantage la consommation d'électricité qui ne présente aucune utilité pratique.

(1) Avis du CES du JO C 264 du 11.9.1996.

(2) JO C 102 du 18.4.1991, p. 46.

(3) JO C 155 du 21.6.1995, p. 18.

(4) JO C 368 du 20.12.1999, p. 11.

(5) COM(1999) 328 ou JO C 274 E du 28.9.1999, p. 16.

3.8. On peut également se demander si une utilisation accrue des «analyses de cycle de vie» lors de l'achat des équipements de bureau ne pourrait pas inciter les acheteurs à mieux déterminer l'ensemble des coûts de ces équipements, au cours de la totalité de leur période d'utilisation supposée.

3.9. La Commission propose que les étiquetages relatifs à l'efficacité énergétique et les labels écologiques puissent être utilisés en parallèle. Le Comité demande cependant s'il est possible, et judicieux, d'utiliser un grand nombre d'étiquettes différentes. Il faut déterminer combien de symboles peuvent être apposés sur un produit dans le but de communiquer avec le consommateur, sans que cet étiquetage ne perde toute valeur, ou dans ce cas précis une partie de sa signification. Cette inquiétude est également renforcée par la fiche d'évaluation d'impact qui figure en annexe à la proposition de la Commission, dans laquelle des experts et d'autres représentants des différents secteurs soulignent le risque d'effets négatifs en cas de prolifération des labels nationaux. La Commission devrait développer et préciser les possibilités de coopération entre le système Energy Star et les labels écologiques, afin de ne pas présenter en parallèle deux systèmes d'étiquetage presque identiques.

3.10. La Commission estime que sa proposition n'aura aucune conséquence budgétaire, étant donné que l'ensemble des coûts seront assumés par le programme SAVE, malgré le fait que la Commission ait à supporter elle-même les coûts engendrés par la création de l'organe de gestion, le Bureau Energy Star de l'Union européenne (Besue). Le Comité estime particulièrement important que la Commission utilise le programme SAVE pour cofinancer, conformément à la proposition, les activités des Etats membres en matière de promotion et de diffusion de l'information sur ce programme.

3.11. La principale marge de réduction de la consommation d'électricité au moyen d'équipements plus efficaces du point

de vue énergétique est liée aux nouveaux investissements. Le Comité est donc d'accord avec la Commission sur le fait qu'il est nécessaire d'exiger que le label Energy Star constitue un minimum.

3.12. Le Comité souhaite également attirer l'attention sur l'importance de l'engagement de la Commission en faveur du développement de l'efficacité énergétique dans tous les domaines. Le Comité s'est déjà exprimé à plusieurs reprises au sujet du programme SAVE et de son importance. Le cinquième programme-cadre de RDT renforce également les possibilités de recherche en matière d'économies d'énergie, qui doivent être exploitées au maximum.

4. Conclusions et synthèse

4.1. Le Comité estime que le système Energy Star est positif et efficace pour l'étiquetage des équipements de bureau énergétiquement efficaces. Le Comité soutient la proposition de la Commission. Il estime que la base volontaire de la proposition offre un moyen privilégié de parvenir à un bon résultat. Le Comité souligne qu'il est important de pouvoir modifier l'accord sans retard et de l'adapter au rythme soutenu des évolutions techniques. Le Comité estime en outre qu'un examen peut être nécessaire avant la fin de la période de 5 ans. Le Comité estime également que les analyses de cycle de vie doivent être mises en place et utilisées dans une plus large mesure lors de l'achat d'équipements de bureau. Le Comité indique également qu'il s'interroge sur la quantité d'étiquettes de différentes sortes qu'il est possible d'apposer à la fois, pour communiquer avec l'acheteur. Enfin, le Comité souligne l'importance du programme SAVE ainsi que le fait que le cinquième programme-cadre de RDT renforce les possibilités de recherche sur l'efficacité énergétique.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur le «Livres blanc sur la sécurité alimentaire»

(2000/C 204/06)

Le 28 janvier 2000, la Commission, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le «Livres blanc sur la sécurité alimentaire».

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 mai 2000 (rapporteur: M. Ataíde Ferreira; corapporteur: M. Verhaeghe).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 105 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Comité a suivi avec attention la réorganisation des services de la Commission en matière de sécurité alimentaire, d'évaluation de risques, d'information des consommateurs et de contrôles qui a fait suite à la crise de la BSE. Il s'est également prononcé positivement sur l'approche de «la ferme à la table» préconisée par le Livre vert sur la législation alimentaire⁽¹⁾ et il a suggéré alors une série de pistes de réflexion pour le développement de la législation et des contrôles en matière de sécurité alimentaire, tout en estimant qu'une agence des denrées alimentaires telle que la FDA (États-Unis) n'est pas adaptée au contexte européen. Il a enfin souhaité un renforcement de l'Office alimentaire et vétérinaire de Dublin (OAV), afin d'assurer une meilleure harmonisation des systèmes de contrôle dans les États membres⁽²⁾.

1.2. Cependant, quand, après avoir été confrontés à la crise de la dioxine (avant même que la crise des encéphalopathies spongiformes bovines ne soit tout à fait terminée), les consommateurs ont dû constater que leur confiance continuait à reposer sur des bases très fragiles, le Comité a jugé nécessaire de relancer l'initiative au niveau européen, afin de combler les lacunes qui existent encore dans la législation, la mise en oeuvre et les contrôles de la filière agroalimentaire.

1.3. Le CES a pris acte avec satisfaction du fait que la nouvelle Commission a accordé une grande priorité à cette thématique et qu'elle a procédé avec décision vers une réorganisation ultérieure de ses services, en regroupant sous la responsabilité d'un seul Commissaire les questions de la santé, de la protection des consommateurs et de la sécurité alimentaire. Dès le début de son mandat, la nouvelle Commission a annoncé une initiative de grande envergure dans ce

domaine et a communiqué son intention de publier un Livre blanc sur la sécurité alimentaire. Le discours du Président Prodi lors de la session plénière d'octobre du CES a confirmé cette démarche positive.

1.4. Avec le Livre blanc, la Commission propose à présent d'instituer une autorité alimentaire européenne (AAE) investie de responsabilités dans les domaines suivants: évaluation des risques (préparation d'avis scientifiques), collecte et analyse de l'information (programmes de suivi et de surveillance de la sécurité alimentaire) et communication des risques (information sur les questions de sécurité alimentaire).

1.5. Le principe directeur de la future politique de la sécurité alimentaire de l'UE est qu'elle doit être basée sur une approche complète et intégrée.

1.5.1. Parmi les autres principes clés établis dans le Livre blanc figurent:

- 1) une définition claire des responsabilités des différents acteurs concernés (la responsabilité première revenant aux fabricants d'aliments pour animaux, aux agriculteurs, aux pisciculteurs, aux pêcheurs et aux opérateurs du secteur alimentaire, les autorités nationales étant chargées du suivi et de la mise en application et la Commission, par l'intermédiaire de son OAV, du contrôle des systèmes d'inspection nationaux);
- 2) la traçabilité complète des produits destinés à l'alimentation animale et humaine et de leurs ingrédients;
- 3) la participation de tous les acteurs concernés à l'élaboration de la politique;
- 4) la mise en oeuvre des trois volets de l'analyse du risque (évaluation, gestion et notification du risque); et
- 5) l'application, le cas échéant, du principe de précaution lors de la gestion du risque.

(1) Avis sur «Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne» (Livre vert de la Commission) et «Santé des consommateurs et sûreté alimentaire» (Communication de la Commission), JO C 19 du 21.1.1998.

(2) Avis sur la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social concernant le contrôle et l'inspection alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires, JO C 235 du 27.7.1998.

2. Observations générales

2.1. Le Comité plaide depuis longtemps en faveur d'une approche globale et intégrée de la sécurité alimentaire dans l'UE. Ces dix dernières années ont été marquées par des scandales alimentaires qui ont entraîné une perte de confiance vis-à-vis de l'alimentation et de sa sécurité. La chaîne alimentaire européenne dans son ensemble — «de la ferme à la table» — doit faire l'objet d'une législation, chaque maillon de cette chaîne doit être aussi solide que celui qui se situe en aval et la Commission devrait veiller à l'application effective de la législation communautaire.

2.2. Bien que le Livre blanc comporte peu d'éléments véritablement neufs, il reflète les efforts manifestés effectivement par la Commission en vue de reconsidérer la législation alimentaire en général et de la sécurité alimentaire en particulier et il s'inscrit dans la ligne des principes énoncés dans le Livre vert de 1997.

Aspects liés au contrôle

2.3. Le Comité se réjouit de l'introduction, de manière cohérente, des aliments pour animaux parmi les domaines couverts par la politique de la sécurité alimentaire. Le plan d'action de la Commission doit garantir la définition, l'harmonisation et le financement adéquat des contrôles au niveau des exploitations dans tous les secteurs.

2.3.1. Il va de soi que les contrôles tout au long de la chaîne doivent être effectués avec la même rigueur et la même efficacité. Les coûts doivent être supportés par des sources de financement adéquates afin d'assurer la totale indépendance des inspecteurs, tant nationaux que de l'OAV, ainsi que pour garantir la pleine et franche coopération des agents économiques dans l'exécution des tâches qui leur incombent.

2.4. Il apparaît dans le document que le système d'alerte rapide fonctionne bien pour les denrées alimentaires destinées au consommateur, mais il est permis de douter de la valeur de cette affirmation, car pour l'instant, l'expérience a démontré que la rapidité et l'efficacité de ce système ne sont pas suffisantes. Il est urgent de procéder à des améliorations des systèmes de gestion des crises, notamment en renforçant le système d'alerte rapide, appelé à devenir le point de déclenchement le plus fiable des mécanismes communautaires de gestion du risque. Il faut que la Commission ait la pleine responsabilité de la performance globale de ce système.

2.5. Entre-temps, le 22 mars dernier, la Commission a présenté une nouvelle proposition visant à mettre en place des mesures de sauvegarde permettant de faire face aux urgences dans le secteur de l'alimentation des animaux. Cette proposition a pour but de combler les lacunes de la législation actuelle révélées par la récente crise de la dioxine en Belgique.

2.6. La Commission impute les réactions lentes et tardives des services compétents des États membres au manque de communication et à l'absence de coordination. En effet, les

agents économiques choisissent de gérer eux-mêmes les crises s'ils craignent que les autorités ne le fassent pas de manière raisonnable, responsable, efficace et non discriminatoire. Il importe de déterminer la structure du système d'alerte rapide de manière à assigner les responsabilités adéquates aux États membres et aux autres parties concernées ainsi qu'à gérer correctement ces responsabilités. Il y a lieu de garantir l'analyse scientifique rigoureuse de toute information parvenant à la Commission avant de prendre des mesures horizontales de contrôle, et ce dans le respect de la confidentialité. Toutefois, la confidentialité ne devrait pas faire obstacle à une gestion adéquate de la crise.

2.7. Un système d'alerte rapide (SAR) efficace n'est qu'un des éléments de la gestion des crises alimentaires. Cette gestion n'est pas abordée de façon satisfaisante dans le Livre blanc sur la sécurité alimentaire. Le Comité estime nécessaire qu'une procédure efficace de gestion des crises au niveau de l'UE coordonne à la fois l'évaluation du risque et sa gestion ultérieure entre la Commission, les États membres et les pays tiers, selon le cas. Une telle coordination devrait également fournir une source unique de communication avec les opérateurs et le public en général. Le SAR réformé devrait être structuré de façon à pouvoir aborder: 1. l'évaluation du risque identifié dans un État membre par l'autorité alimentaire européenne; 2. la discussion confidentielle entre le SAR/autorité alimentaire européenne et l'État membre (et la ou les sociétés impliquées) sur le risque évalué et sa circonscription à un secteur spécifique; 3. si le risque est réel, alors la Commission devrait informer tous les États membres avec les informations nécessaires sur les mesures à prendre; 4. un compte rendu de tous les États membres sur les mesures prises pour limiter le risque sur leur territoire et ce, sans porter atteinte à la transparence.

2.8. Dans le contexte du contrôle de l'alimentation, le Comité économique et social plaide en faveur d'une mise en oeuvre adéquate du principe de «subsidiarité». Néanmoins, compte tenu des inspections relatives à la mise en oeuvre de la législation alimentaire de l'UE et du suivi des activités parallèles connexes menées par les organes nationaux concernés, le Comité juge nécessaire de faire remarquer qu'il appartient à la Commission de veiller à ce que le principe de subsidiarité ne compromette pas les objectifs du Livre blanc, notamment l'étendue et les avantages de «l'approche intégrée» ainsi que l'uniformité d'application.

Aspects réglementaires

2.9. Le succès des mesures proposées dans le présent Livre blanc est intrinsèquement lié à l'appui du Parlement européen et du Conseil. Leur mise en oeuvre dépendra de l'engagement des États membres. L'expérience passée, et actuellement, la lenteur inexplicable du processus législatif dans le cas de la

«Proposition de règlement établissant les règles de prévention et de lutte contre certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles» et de la «Proposition de directive modifiant la directive 91/68/CEE du Conseil en ce qui concerne la tremblante» (COM(1998) 623 final — COD 98/0323-0324)⁽¹⁾ laissent planer certains doutes légitimes quant à l'engagement à tous les niveaux décisionnels de la Communauté concernant la protection de la santé. La question du contrôle de l'application effective des règles et des mesures communautaires par les administrations des États membres n'est pas facile à résoudre.

2.10. La législation communautaire existante n'est pas toujours appliquée de façon très efficace au niveau national. Sa mise en oeuvre est partiellement fragmentée dans les États membres. Les mesures prises par la Commission en vue de remédier à ces manquements au niveau national se sont avérées insuffisantes, avec pour résultat qu'aujourd'hui, les consommateurs n'ont plus confiance dans les mécanismes de surveillance de l'UE. Les autres acteurs de la chaîne alimentaire, tels que les travailleurs, les industriels et les distributeurs alimentaires, ainsi que les agriculteurs, souhaitent également que leur confiance soit renforcée à travers une politique alimentaire fondée sur une approche intégrale, une harmonisation maximale au niveau de l'Union européenne et une capacité d'intervention réelle.

2.11. Les retards accusés dans la transposition des textes communautaires par les États membres constituent un important facteur de dysfonctionnement dans la mise en oeuvre de la législation européenne, qui doit reconnaître, dans la mesure du possible, l'applicabilité directe des instruments de la politique communautaire en matière de sûreté alimentaire, comme le CES l'a déjà préconisé pour la législation relative à la protection des consommateurs lorsque ces instruments comportent des droits et des obligations précis et détaillés⁽²⁾. Comme l'a suggéré le Comité économique et social dans le passé, le règlement constitue dans la plupart des cas l'outil législatif le plus approprié et devrait être largement utilisé dans le cadre de la législation relative au marché intérieur.

2.12. Le Comité note également que le Livre blanc ne mentionne pas clairement l'inclusion des denrées alimentaires provenant de la mer (à savoir les poissons, les crabes, les crustacés, etc.) ni des produits de l'aquaculture. Une politique alimentaire cohérente doit rassembler l'ensemble ou du moins la plupart des produits ou aliments en présence à tous les maillons de la chaîne alimentaire, depuis ceux de la pêche à ceux de l'agriculture. Dans le domaine des responsabilités assignées à l'autorité alimentaire européenne, il semble qu'aucune référence ne soit faite à la question de l'eau potable. Le Comité invite la Commission à entamer les procédures nécessaires permettant de combler cette lacune.

2.13. Le Livre blanc n'analyse pas non plus un cas plus complexe, à savoir les récents conflits d'opinions auxquels nous assistons entre des scientifiques éminents, agissant tant au niveau national que communautaire, dans le cadre des mesures de prévention contre la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeld-Jakob (MCJ). Il aurait été intéressant que le Livre blanc prenne position ou formule des réflexions appropriées sur cette nouvelle question, afin d'informer l'opinion publique et les agents économiques.

La dimension sociale

2.14. Une question extrêmement délicate dans le processus ouvert par le Livre blanc est celle des conditions de production des denrées alimentaires de type non industriel dans les PME et les microentreprises, et la Commission ne peut l'ignorer dans ses réflexions futures dans le cadre de son approche globale, notamment dans la révision de la législation prévue, étant donné qu'il importe de préserver le savoir et les saveurs ruraux encore vivants, sans porter préjudice aux règles de sécurité alimentaire.

2.15. Le Comité attire l'attention sur le fait que le Livre blanc ne dit rien de l'importance des conditions de travail pour assurer l'exécution correcte des procédures. Effectivement, un travail mal rémunéré, avec des horaires de travail inadéquats et des travailleurs ne disposant pas d'une formation appropriée ne permettent pas de garantir le plus haut niveau de sécurité et l'exécution correcte des opérations au niveau de la chaîne alimentaire concerné. Le Comité souhaite que soient établies des règles claires, compréhensibles et faciles à appliquer pour les travailleurs. Il considère que les travailleurs doivent être associés à la mise en oeuvre de la sécurité, et que leurs représentants devraient disposer d'un droit d'alerte en cas de dysfonctionnements. Par ailleurs, le Comité a déjà pris position sur les effets néfastes sur l'emploi des crises qui affectent la confiance des consommateurs⁽³⁾.

Aspects alimentaires

2.16. Le Livre blanc aborde les questions fondamentales liées au respect de normes élevées en matière de sécurité alimentaire. De par la mondialisation du marché et l'accès à l'alimentation, les habitudes alimentaires commencent aujourd'hui à converger. Il y a lieu toutefois de souligner qu'une alimentation peu équilibrée et un mode de vie peu sain sont mis en cause, plutôt que des denrées alimentaires peu sûres, dans certaines maladies dont l'on prévoit une recrudescence ces prochaines années. Il est largement admis qu'au cours des prochaines années, nous courons le risque de voir augmenter le nombre de maladies liées à l'alimentation.

⁽¹⁾ JO C 45 du 19.2.1999.

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social sur l'achèvement du marché intérieur et la protection des consommateurs, CES 1115/91 — JO C 339 du 31.12.1991 et sur Le consommateur et le Marché intérieur, CES 1320/92 — JO C 19 du 25.1.1993.

⁽³⁾ Avis du Comité économique et social sur Les multiples conséquences de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) dans l'Union européenne JO C 295 du 7.10.1996, p. 55.

2.17. La politique de l'UE en matière d'alimentation ne doit pas se concentrer uniquement sur la sécurité, mais également sur la façon de s'alimenter. Toute discussion relative à la sécurité alimentaire doit donc accorder un rôle central à la promotion de la santé, tout en tenant compte des traditions nationales en matière de régime alimentaire. C'est pourquoi il se réjouit de l'introduction, dans ce Livre blanc, de questions relatives aux comportements alimentaires.

Éducation et formation

2.18. En outre, le Comité économique et social estime que des campagnes telles que la «Campagne sur la sécurité alimentaire» lancée en 1997 pourraient être adaptées avec succès à la situation actuelle et, en fin de compte, jouer un rôle important dans l'éducation des citoyens. De telles initiatives devraient viser à informer et à éduquer les consommateurs européens au sujet de questions aussi complexes. Le Comité invite la Commission, lors de la conception d'une telle campagne, à mettre l'accent en particulier sur l'enseignement dispensé aux niveaux primaire et secondaire ainsi qu'à intégrer des aspects liés à la sécurité alimentaire dans les campagnes de promotion de la santé.

Le principe de précaution

2.19. La Commission a publié le 2 février 2000 sa Communication sur le recours au principe de précaution. Eu égard à son importance, le Comité soumettra son avis d'initiative sur la question en temps opportun. Les réflexions sur le principe de précaution présentées dans le présent avis sont exclusivement liées à la sécurité alimentaire. Le cas échéant, le principe de précaution sera d'application pour la gestion des risques.

2.20. L'application du principe de précaution à la seule gestion des risques ne paraît pas répondre totalement à la question, comme déjà mentionné dans l'avis sur le Livre vert⁽¹⁾. L'on sait déjà que les scientifiques sont chargés par la société de gérer le doute. Leur compréhension des choses, des causes et des effets, peut être à tout moment remise en question et les analyses modifiées. C'est pourquoi en toute liberté, les auteurs des avis scientifiques devront s'assurer dans leurs conclusions, sur lesquelles se basera la Commission en prenant le risque politique de décider, de tenir également compte de la relativité de la connaissance.

2.21. Une approche préventive doit constituer l'axe central de l'ensemble de la législation relative à la sécurité alimentaire. Toutefois, le document ne fournit aucun modèle adéquat quant à l'application de ce principe. Les risques inutiles doivent être réduits au minimum, même si le législateur et le décideur

communautaire doivent faire preuve d'optimisme devant la vie et l'avenir, et ne peuvent empêcher la recherche ou fermer les portes au progrès.

2.22. Dans de tels cas, le principe de précaution pourrait être d'application, suivant des conditions bien définies, dans le cadre de la gestion du risque relative à la protection de la santé des consommateurs, si les risques liés à un danger potentiel sont inconnus et en attendant les résultats plus précis fournis par une approche scientifique du problème. La Commission devrait pouvoir prendre des mesures de sauvegarde appropriées à cet effet.

Calendrier

2.23. L'agenda du Livre blanc est clair et assez détaillé. Les principes d'une politique de sécurité alimentaire «de la ferme à la table», reposant sur la traçabilité et la transparence, sont bien définis et comportent la protection de la santé, qui s'inscrit dans la logique de l'ensemble des mesures liées à la sécurité alimentaire.

2.24. Si le calendrier établi est ambitieux, reste à savoir s'il est réaliste. Il n'est pas possible de savoir d'après le document à l'examen si le plan d'action proposé a été défini dans l'ordre et avec les priorités adéquats permettant d'atteindre l'objectif général, et notamment en ce qui concerne les matières qui suscitent le plus de doutes pour les citoyens européens.

3. Observations particulières — L'autorité alimentaire européenne (AAE)

3.1. Comme il ressort de ce qui précède, le Comité économique et social marque son accord de principe sur l'idée d'une AAE, chargée d'évaluer et de communiquer les risques, sous réserve qu'une réponse aux questions soulevées précédemment et à celles qui suivent soit trouvée.

3.2. La principale intention du Livre blanc sur la sécurité alimentaire est de contribuer à un degré élevé de protection de la santé des consommateurs dans le domaine de la sécurité alimentaire, grâce auquel la confiance puisse être restaurée et maintenue. Pour ce faire, il importe d'appliquer les principes d'indépendance, d'excellence et de transparence. Il faut faire preuve d'un niveau de responsabilité élevé face aux institutions européennes, aux consommateurs et aux autres acteurs de la chaîne alimentaire.

Les ressources

3.3. Il semble que les ressources font assez souvent double emploi. Le fait que de nombreuses substances soient évaluées simultanément sur le plan international, européen et national a été la source de préoccupations. L'AAE devrait pouvoir contribuer à améliorer et rendre plus efficace la gestion des ressources disponibles.

⁽¹⁾ JO C 19 du 21.1.1998, p. 61.

3.4. Les ressources constitueront un problème majeur pour le développement de ce modèle, en particulier pour son maintien. Sans financement public adéquat, il sera difficile de faire preuve d'indépendance.

Avis scientifiques et opinion publique

3.5. Eu égard au système actuel, il importe de mentionner qu'au niveau des fondements scientifiques de l'évaluation des risques, la situation reste inchangée, même si l'autonomie assurée permet de donner plus de dignité et surtout de visibilité au processus d'intervention.

3.6. Le Comité est heureux de constater que la création de la nouvelle autorité rompt avec la tendance qu'ont les services de la Commission de travailler dans des départements clos. Le Comité a critiqué cette situation à diverses reprises. L'opinion publique ne s'est pas encore remise, comme énoncé précédemment, de la crise de l'ESB, de la contamination bactérienne des denrées alimentaires, des préoccupations croissantes quant à l'usage non approprié des antibiotiques ou de la détection de dioxine dans les aliments; toutefois, le Comité est sensible au fait que, en faisant participer directement six commissaires, la Commission a ouvert le débat sur les manières d'améliorer la sécurité alimentaire.

3.7. Le système proposé pour informer des risques est peut-être la caractéristique la plus positive de la nouvelle autorité. Il est vrai que, récemment, la Commission a rendu disponibles les avis des comités scientifiques. Toutefois, puisque les avis de l'AAE doivent être publiés, ils atteindront les opérateurs économiques, les citoyens en général, la société civile, et les groupements de consommateurs en particulier. Il s'agit donc d'une étape importante pour renforcer la société civile et la participation des citoyens, qui pourront juger par eux-mêmes les silences complices ou les erreurs de gestion commises par rapport aux avis scientifiques évaluant les risques ainsi que le traitement de la protection de la santé publique ou l'abus du principe de précaution. Les erreurs commises pourront être signalées en connaissance de cause. Cela contribuera grandement à rehausser la confiance dans les avis scientifiques ainsi que la compréhension des mesures de gestion qui en résultent.

3.8. Le modèle proposé pour fournir une structure permettant d'émettre des avis scientifiques de premier ordre soutenus par un réseau européen semble adéquat. Toutefois, il ne sera pas aisé de le mettre en place et, pour l'instant, l'instrument prévu à cet effet n'est pas défini.

3.9. Les consommateurs ne sont pas associés officiellement au processus d'élaboration des avis scientifiques, ce qui ne permet dès lors pas de prendre leurs intérêts adéquatement en compte. Les consommateurs souhaiteraient être associés à un dialogue avec les scientifiques sur les questions de sécurité

alimentaire, tout en respectant, le cas échéant, les principes de confidentialité. La participation des consommateurs pourrait être assurée en organisant régulièrement des auditions sur l'état des évaluations scientifiques. Le Comité juge important que la transparence se traduise dans les actes et estime que la communication des risques a un rôle important à jouer dans ce contexte.

3.10. Pour assurer le plus haut degré de qualité et d'indépendance des avis scientifiques, il est essentiel que le champ d'action des comités consultatifs scientifiques soit constamment réexaminé et que les experts adéquats soient nommés, et dotés des ressources appropriées. Dans certains domaines, il peut s'avérer nécessaire de nommer des experts originaires de pays tiers afin d'assurer la plus haute qualité et le bon équilibre des connaissances.

Objectifs

3.11. L'AAE ne disposera pas des compétences de législation et de contrôle (les deux composantes de la gestion du risque). Bien que le Livre blanc laisse supposer que l'autorité puisse élargir ses compétences à l'avenir, l'organe initial est dépourvu de pouvoir et semble n'être guère plus qu'une restructuration des dispositions du Comité scientifique existant. Le Comité est préoccupé par le fait que le champ d'action de l'AAE n'est pas suffisamment défini pour lui permettre d'aborder bon nombre des questions clés qui se posent à l'UE. Cela pourrait être amélioré en impliquant l'AAE dans certaines procédures de décision, tout en laissant l'ultime responsabilité à la Commission, au Parlement européen et aux États membres. Si le Traité ne permet pas cette possibilité, la Commission devrait alors élaborer un modèle efficace au sein de sa propre structure, en attendant la modification du Traité.

3.12. Le Livre blanc propose un modèle pour une autorité alimentaire européenne et témoigne d'un engagement clair envers une politique alimentaire «de la ferme à la table», comprenant le secteur de l'alimentation des animaux. Néanmoins, on peut se demander comment les mécanismes de gestion de la nouvelle autorité garantiront l'excellence et la transparence. La Commission devrait donner des indications détaillées sur les procédures de sélection et les instruments de gestion de l'autorité.

3.13. Le Livre blanc semble défendre le statu quo concernant le statut et la dépendance organique de l'OAV, ce qui semble être l'une des faiblesses du nouveau système. L'AAE indépendante dépend encore d'une Direction générale qui dépend quant à elle de la Commission, pour la collecte de données qui devrait être soutenue par des inspections relevant de l'OAV. L'autorité n'aura pas les pouvoirs de s'adresser directement aux services d'inspection, ni de demander des

éclaircissements ou des informations supplémentaires si nécessaire. En première analyse, le système semblerait plus cohérent si l'OAV disposait d'une autonomie fonctionnelle, lui permettant d'avoir ses propres moyens d'inspection. L'harmonisation pourrait ainsi être assurée et cela permettrait au cadre communautaire des systèmes de contrôle nationaux de travailler sur la base de critères opérationnels définis au niveau communautaire, en suivant les lignes directrices communautaires en matière de contrôle et en adoptant une nécessaire démarche de coopération administrative appropriée.

3.14. Dans son Livre blanc, la Commission souligne les principaux objectifs de l'AAE, à savoir:

- excellente qualité des avis scientifiques;
- indépendance vis-à-vis des intérêts industriels et politiques;
- ouverture à un contrôle rigoureux par le secteur public;
- autorité scientifique;
- coopération étroite avec les organes scientifiques nationaux.

3.15. Outre ce qui précède, le Comité est d'avis que l'AAE doit s'orienter également vers:

- a) l'ouverture au dialogue avec l'ensemble des parties concernées;
- b) le plus haut degré de responsabilité, y compris pénale en cas de fraude ou de faute grave;
- c) une approche intégrée à tous les niveaux, assortie de contrôles de la mise en oeuvre;
- d) une définition claire de la structure et des responsabilités en matière de gestion;
- e) la transparence permettant de poursuivre les objectifs de l'AAE;
- f) le rôle d'un centre de génération de connaissance tenant compte des spécificités nationales traditionnelles.

Fonctions et méthodes

Fonctions

3.16. Le Comité estime que les compétences suivantes devraient être assignées à l'AAE:

- a) L'AAE devrait être le seul organe responsable de la définition et de la mise en oeuvre des modèles appropriés d'évaluation des risques en matière de sécurité alimentaire.

- b) L'AAE devrait jouer un rôle clé en veillant à ce que les consommateurs puissent prendre des initiatives en vue de promouvoir une intervention dans d'autres domaines d'action si nécessaire. Dans ce contexte, il conviendrait d'octroyer à l'AAE un financement lui permettant de jouer un rôle pro-actif plutôt qu'uniquement réactif.

- c) L'AAE devrait se limiter aux questions liées à la sécurité alimentaire et ne devrait aborder des questions environnementales que si la sécurité alimentaire est concernée; ses compétences devraient couvrir les aspects de sécurité alimentaire liés au bien-être des animaux, aux zoonoses et à la biodiversité.

- d) L'AAE devrait donner des conseils scientifiques à la Commission pour l'approbation des nouveaux produits alimentaires, ingrédients ou méthodes de production, notamment l'évaluation des risques, sur la base de la compétence des organismes accrédités dans toute la Communauté. Les compétences en matière d'évaluation des risques devraient être attribuées d'une façon harmonisée dans toute la Communauté. Si nécessaire, des normes ou des spécifications doivent être établies à cet effet.

- e) L'AAE devrait avoir la responsabilité d'évaluer les risques liés aux nouveaux additifs et arômes.

- f) L'AAE devrait évaluer la sécurité des résidus de pesticide, des résidus de médicaments pour animaux et des agents polluants présents dans les produits alimentaires.

- g) L'AAE devrait établir un système communautaire de collecte de données sur la nutrition et la consommation alimentaire, comprenant un système de surveillance des maladies liées au régime alimentaire.

- h) L'AAE devrait être responsable de l'évaluation efficace des déclarations relatives à la santé.

- i) L'AAE devrait fournir une aide scientifique impartiale et objective aux institutions européennes sur les questions de sécurité alimentaire liées aux obligations de l'Union européenne découlant des traités commerciaux internationaux, y compris toute question résultant de la procédure de règlement des litiges de l'OMC;

- j) L'AAE devra pouvoir mener à bien recherche, contrôle et surveillance, donner des conseils et proposer l'action communautaire pour toute la chaîne alimentaire y compris pour les produits agricoles primaires. À l'autre extrémité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, l'AAE devrait assurer la fourniture d'informations claires et utiles aux consommateurs sur les questions d'alimentation et de santé.

Méthodes

3.17. En ce qui concerne les méthodes, le Comité est d'avis que:

- a) L'AAE devrait clairement communiquer les risques aux citoyens de l'UE d'une manière appropriée, utile, facile à comprendre et cohérente. Il sera également très important que l'AAE veille à ce que la communication des risques soit un dialogue dans les deux sens entre les citoyens et l'autorité pour pouvoir prendre en considération leurs attitudes et perceptions. Si ce système ne semble pas pratique, il faut au moins s'assurer de la cohérence de la communication au niveau national dans toute la Communauté.
- b) L'AAE devrait également communiquer les éléments et habitudes alimentaires bénéfiques pour la santé démontrés par la recherche.
- c) Les relations et l'interaction de l'AAE avec les instances législatives, l'Office de Dublin et d'autres institutions communautaires seront essentielles pour son succès et pour assurer que les questions alimentaires sont efficacement abordées à travers l'Europe. Il est important que l'AAE soit responsable devant le Parlement européen et les États membres. Elle devra également travailler en étroite coopération avec toutes les directions générales de la Commission. Ses relations avec les autres agences de l'UE sont également importantes, notamment l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments lorsqu'il s'agit de produits pour lesquels il est difficile de déterminer s'ils sont des produits alimentaires ou des médicaments.
- d) Il est important que l'AAE développe des relations de travail appropriées avec d'autres organisations internationales⁽¹⁾. L'approvisionnement alimentaire est de plus en plus mondialisé, tout comme les questions qui se posent aux décideurs en matière de politique alimentaire. En outre, l'AAE devra être consciente de ses obligations internationales par rapport à l'harmonisation internationale des normes et prodiguer ses avis dans ce contexte.

3.18. Le Livre blanc fait référence à «d'autres facteurs légitimes» tels que l'environnement, la durabilité, le bien-être des animaux, la qualité des aliments, le rôle de l'agriculture et de l'industrie ainsi que la dimension internationale. Mais il convient de préciser la manière dont ces intérêts devraient être représentés et équilibrés de manière adéquate dans une politique alimentaire dont l'objectif premier est la sécurité.

3.19. Tous les avis de l'AAE, une fois publiés et soumis à la Commission, devraient faire l'objet d'une communication, publiée dans des délais raisonnables.

3.20. Le Comité économique et social souhaite que la Commission présente une proposition visant à mettre sur pied l'AAE dans les délais prévus par le Livre blanc. Dans ce contexte, le Comité souhaite que les observations qui précèdent soient incorporées dans le document final de la Commission, afin de prendre en compte les souhaits émis par la société civile.

4. Observations particulières

4.1. Le Comité accueille favorablement le plan d'action proposé par la Commission qui comprend plus de 80 propositions législatives exposées dans le Livre blanc. Il ouvre la possibilité de corriger un grand nombre des omissions des propositions législatives actuelles notamment en ce qui concerne la nécessité d'établir un ensemble clair de règles de sécurité et de principes directeurs pour la législation alimentaire. Le Comité se réjouit particulièrement de la priorité accordée à l'établissement d'une directive générale relative au droit en matière d'alimentation qui sera proposée en septembre 2000.

4.2. Le plan d'action est ambitieux, tant par son ampleur que par le calendrier fixé. Des priorités sont définies. Il est communément admis que le système d'alerte rapide doit subir des aménagements et des améliorations indépendamment de la création de l'AAE.

4.3. Le Comité suggère que le projet de législation européenne relative au système d'alerte rapide global ainsi que la proposition de règlement relative à des contrôles officiels des produits destinés à l'alimentation humaine et animale soient présentés durant le premier semestre 2000 et adoptés par le Conseil pour la fin de cette même année, plutôt qu'en décembre 2001 comme il est prévu (voir le paragraphe 2.4). Il n'est pas réaliste de prévoir la création de la future autorité alimentaire européenne, qui sera chargée de gérer le Système d'alerte rapide, avant 2002, ce qui accentue également la nécessité de mettre en place un système de gestion de crise plus immédiat. Compte tenu de l'importance cruciale de renforcer le système actuel de contrôle des produits destinés à l'alimentation humaine et animale, un tel délai avant l'adoption de mesures ne peut être toléré.

4.4. D'ici le mois de juin 2000, la Commission adoptera une proposition de réglementation sur l'hygiène, qui devrait être adoptée par le Conseil/le Parlement européen en juin 2002. Selon le Comité, il faut s'efforcer de parvenir à l'adoption de cette réglementation en juin 2001. La consolidation de la législation en matière d'hygiène, y compris les règles vétérinaires appropriées, constitue une mesure clé pour une législation intégrée en matière de sécurité alimentaire. Il convient dès lors d'y parvenir sans délais. Dans le même contexte, il est nécessaire d'harmoniser la législation existante concernant l'alimentation animale avec les règles d'hygiène générales de manière à inclure les principes des règles HACCP (Analyse des risques et maîtrise des points critiques) ainsi que d'autres méthodes équivalentes qui seront approuvées par l'UE à l'avenir.

(1) Par exemple, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Commission conjointe FAO/OMS du Codex Alimentarius et l'Office international des épizooties (OIE).

4.5. En ce qui concerne la directive relative à l'étiquetage à laquelle il est fait référence et qui constitue un important mode d'information des consommateurs, le Comité estime qu'il importe de consolider la directive 79/112/CEE de manière à moderniser le système et le rendre cohérent et compréhensible pour les consommateurs, afin que ces derniers puissent opérer un choix en toute connaissance de cause.

4.6. Souvent, des allégations relatives à la santé apparaissent sur les emballages ou dans la publicité relatives à certains produits, sans véritable fondement scientifique, ce qui conduit à un mauvais usage de ces produits ou suscite des attentes injustifiées. C'est pourquoi les compléments alimentaires et les aliments enrichis (point 105), ainsi que les produits phytothérapeutiques, devraient être réglementés au niveau communautaire dans les plus brefs délais afin d'harmoniser leur définition, leur étiquetage et leur publicité (notamment en cas d'allégations concernant le bien-être et la santé). Puisque ces allégations ne sont pas réglementées au niveau communautaire, le Comité invite la Commission à entamer une consultation sur les allégations et pratiques courantes en matière de santé dans les divers États membres en vue d'harmoniser la législation communautaire en la matière.

4.7. De manière générale, la liste de mesures figurant en annexe représente une avancée positive (cf. les propositions d'ajouts mentionnées plus haut). Toutefois, la Commission devrait s'efforcer davantage de consolider la législation alimentaire actuelle de l'UE. Si ces efforts portent leurs fruits, ils contribueront à une plus grande clarté législative et à une meilleure efficacité du système dans son ensemble et la confiance du grand public s'en trouvera renforcée. Il est tout aussi important d'harmoniser la législation, tant en ce qui concerne les procédures d'exécution que l'adaptation au progrès technique et aux nouvelles données scientifiques, l'AAE devant, bien que ne disposant pas de compétences législatives, soutenir le législateur dans cet objectif. Le Comité espère que la Commission respectera ses engagements du Livre blanc (point 84) concernant la simplification et la clarté des textes.

4.8. Le Comité se réserve le droit d'assurer un suivi du programme législatif et d'intervenir conformément au traité dans ce processus législatif.

5. Conclusions

5.1. En conclusion, le Comité accueille favorablement le Livre blanc sur la sécurité alimentaire et soutient les mesures qui vont être prises.

5.2. Le Comité approuve en particulier:

- a) l'approche intégrée de la chaîne alimentaire;
- b) le renforcement de la capacité opérationnelle de l'UE et de la création du nouvel organe (AAE) chargé de l'évaluation et de la communication des risques;
- c) la modernisation et la simplification de la législation alimentaire existante, afin de la rendre plus cohérente et de programmer de nouvelles mesures, le cas échéant.

5.3. D'autre part, le Comité invite la Commission, dans le cadre des consultations qui ont débuté, à tenir compte du présent avis lorsqu'elle précisera les aspects suivants:

- a) le système d'alerte rapide;
- b) les aspects sociaux;
- c) les aspects alimentaires;
- d) la structure et le rôle de l'AAE;
- e) la capacité de gestion des risques de la Commission et la relation entre l'AAE et OAV;
- f) la législation relative à l'eau potable;
- g) l'intégration, dans les principes régissant les futures règles en matière de sécurité alimentaire, des questions liées à l'aquaculture, à la pêche et aux produits de la mer.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «Le rôle de la femme rurale dans le développement durable de l'agriculture dans l'Union européenne»

(2000/C 204/07)

Le 21 octobre 1999, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de son règlement intérieur, le Comité économique et social a décidé d'émettre un avis d'initiative sur «Le rôle de la femme rurale dans le développement durable de l'agriculture dans l'Union européenne».

La section de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement, chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 10 mai 2000 (rapporteuses: Mme Sánchez Miguel et Mme Borrego Izquierdo), à partir de la décision de la section du 19 avril 2000.

Lors de sa session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité économique et social a adopté par 109 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. L'égalité des droits et des chances entre les hommes et les femmes a toujours été et demeure un objectif international, communautaire et national, qui a eu pour la première fois une reconnaissance écrite dans la Charte constitutive des Nations Unies de 1946, suivie de plusieurs actions, politiques et normes ayant pour objet l'égalité entre les hommes et les femmes, comme le Traité de Rome de 1957⁽¹⁾ et le récent Traité d'Amsterdam, modifiant le Traité de l'Union européenne et les traités constitutifs des Communautés européennes, en passant par les différents programmes destinés à promouvoir cette égalité⁽²⁾.

1.2. L'Union européenne a en ce qui concerne la femme rurale une politique qui, jusqu'à l'approbation de l'Agenda 2000, n'avait pas été appliquée dans la pratique totalement. Il y a lieu de souligner, entre autres dispositions y afférentes, celles contenues dans la politique de développement rural prévue au chapitre de l'Agenda 2000 consacré à la PAC, la réforme de la PAC, décidée au Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999⁽³⁾, le règlement (CE) n° 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999, relatif au concours du Feoga pour le développement rural et le règlement (CE) n° 1260/99 du Conseil du 21 juin 1999 établissant les dispositions générales concernant les Fonds structurels.

(1) L'article 9 du Traité de Rome, qui est à l'origine de la politique européenne en faveur de l'égalité des chances, posant le principe de l'égalité des rémunérations pour les hommes et les femmes, est devenu le pilier d'une véritable politique qui se soucie du social.

(2) Actuellement, le IV^e Programme d'action pour l'égalité des chances (1996-2000).

(3) La nouvelle politique de développement rural prévue dans la PAC a notamment pour objectifs d'améliorer les conditions de vie et de travail ainsi que l'égalité des chances.

2. Objectifs de l'avis

2.1. L'objectif du présent avis est d'apporter une vision plus claire de la situation et du rôle que la femme joue dans les zones rurales de l'Union européenne, compte tenu du peu d'attention accordée à l'incidence de la diversification sur l'offre d'emplois pour la femme rurale et au traitement des différents besoins en matière d'emplois et de formation des femmes dans les stratégies de développement rural.

2.2. En l'absence de données actualisées, et principalement de données statistiques, nous prendrons pour point de départ les situations, les besoins et les aspirations réels de la femme rurale dans un double objectif: identifier et mettre en évidence les expériences des femmes dans les zones rurales de l'UE concernant la formation et l'insertion en milieu rural ainsi que les obstacles qu'elles rencontrent dans le cadre de leur participation à un travail rémunéré et à l'économie formelle.

2.3. Le but est également de proposer des solutions appropriées pour la reconnaissance du rôle important que la femme joue dans le développement durable des zones rurales et d'étudier comment leur statut professionnel, politique, économique et social peut être amélioré.

3. Femme rurale et développement rural dans l'Union européenne

3.1. La femme en tant que pièce clé du développement rural

3.1.1. Les données disponibles sont axées, d'une part, sur la femme en tant qu'agricultrice et, d'autre part, sur la femme en tant que mère s'occupant des enfants mais le concept de «femme rurale» n'est pas synonyme d'«agricultrices». Bien que ces dernières représentent un pourcentage considérable des femmes qui vivent et qui travaillent dans les zones rurales dépendant de l'agriculture, le centre d'intérêt du présent avis va au-delà, puisqu'il a pour objectif de traiter de questions globales relatives au développement et à la diversification des zones rurales.

3.1.2. Le concept d'«agricultrice» recouvre la femme qui travaille dans l'agriculture, en tant que titulaire de l'exploitation, cotitulaire ou conjoint d'un agriculteur qui travaille à temps plein ou à temps partiel dans l'exploitation. Si nous nous référons aux statistiques, elles représentent actuellement un tiers de la population active agricole, 10 % seulement de ce total de 34 % étant titulaires de l'exploitation, la proportion de femmes ayant ce statut de chef d'exploitation variant néanmoins d'un État membre à l'autre. Il faut distinguer deux groupes de pays: ceux qui souffrent de retards structurels comptent un pourcentage de femmes titulaires d'exploitation supérieur à la moyenne communautaire, tandis que ceux qui disposent d'une agriculture spécialisée et intensive comptent un pourcentage inférieur.

3.1.3. Le nouveau règlement relatif au développement rural (1257/99) reprend une grande partie des principes posés lors de la Conférence de Cork de 1996, parmi lesquels on peut citer l'exigence d'une politique de développement rural durable, une réponse pluridisciplinaire et plurisectorielle et, partant, une approche intégrée et une stratégie d'intervention prévoyant des solutions diversifiées, la garantie d'une utilisation correcte des ressources naturelles, ainsi qu'une subsidiarité et une participation accrues, au travers d'une plus grande implication des collectivités locales.

3.1.4. Il y a lieu de souligner le rôle essentiel que la femme rurale peut jouer dans l'ensemble des mesures visées à l'article 33⁽¹⁾ du règlement précité, dans la politique agri-environnementale, dans l'Agenda 2000 et dans la récente réforme de la PAC.

3.1.5. Étant donné la diversité des zones rurales dans l'Union européenne, la politique de développement rural doit obéir au principe de subsidiarité ou de complémentarité en se basant sur la coopération de tous les niveaux concernés: local, régional, national et européen.

3.1.6. Il faut souligner le caractère plurifonctionnel de l'agriculture, dont le principe est posé dans la déclaration du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997.

3.1.7. L'objectif est de développer, avec une approche intégrée, une agriculture plurifonctionnelle qui puisse donner une impulsion au développement des espaces ruraux et de leurs habitants. Toutefois, pour mener à bien ce processus basé sur les ressources locales, les zones rurales ne disposent pas toutes des mêmes opportunités pour évoluer. Chacune a un

profil particulier et des caractéristiques endogènes qui doivent servir de base pour le lancement des projets locaux⁽²⁾.

3.1.8. Le monde rural est intrinsèquement plurifonctionnel. Nous devons admettre sans frilosité la nécessité de conjuguer politiques agricoles et développement rural comme faisant partie d'un tout indivisible, dès lors que même si l'épine dorsale actuelle du monde rural est bien l'agriculture, la situation pourrait dans un avenir plus ou moins proche s'inverser, surtout pour les régions les plus en difficulté, sans oublier que seuls ceux qui auront su restructurer leurs exploitations et diversifier leurs activités, créant un tissu d'entreprises solide capable de répondre aux besoins de la population et, dans lequel la femme joue un rôle particulièrement important en tant que pierre angulaire d'une communauté durable, pourront relever le défi de la compétitivité.

3.2. *Changements survenus dans l'Europe rurale*

3.2.1. Le monde rural connaît de grands changements et de grandes transformations qui se reflètent dans sa profonde restructuration: réduction du nombre d'agriculteurs, vieillissement de la population et dépeuplement ainsi que perte d'identité culturelle.

3.2.2. Malgré l'amélioration notable des infrastructures et des équipements enregistrée ces dernières années dans le monde rural, certaines zones qui souvent étaient déjà très dépeuplées, continuent à se dépeupler, avec une circonstance aggravante, à savoir que ce sont les couches les plus jeunes et les plus dynamiques de la population qui sont les plus difficiles à retenir.

3.2.3. Ce phénomène a son origine dans la réduction des perspectives de revenus et d'emplois et parfois, dans une plus grande difficulté d'accès aux équipements et aux services éducatifs, de santé, culturels et de loisirs, notamment, dans l'image sociale peu valorisante de l'activité agricole et du monde rural, ainsi que dans les problèmes de socialisation auxquels de nombreuses femmes sont confrontées.

3.2.4. L'intégration croissante des femmes dans le travail rémunéré affecte également les zones rurales, au moment où les initiatives de redynamisation développées par des femmes se multiplient, de sorte qu'il faut de plus en plus tenir compte de celles-ci en tant qu'acteurs de la dynamisation sociale et économique et que n'importe quelle intervention destinée à redynamiser les zones défavorisées et à promouvoir le développement local est liée à l'impératif de la prise en considération des conditions favorables à réunir pour qu'elles restent ou reviennent dans ces zones.

(¹) Article du règlement, qui traite d'une question purement rurale et qui contient une série de mesures relatives au développement de l'ensemble des zones rurales, parmi lesquelles on peut distinguer: la commercialisation de produits de qualité, des services de base pour la population rurale, la diversification des activités agricoles et d'autres activités associées pour créer des sources de revenus alternatives, la promotion du tourisme et l'artisanat, les services de remplacement et d'assistance à la gestion des exploitations, etc.

(²) Pour plus d'information sur la plurifonctionnalité, voir l'avis sur une politique de consolidation du modèle agricole européen, JO C 368 du 20.12.1999, p. 76 et l'avis sur les objectifs agri-environnementaux à poursuivre en priorité dans le cadre de l'agriculture plurifonctionnelle prévue par l'Agenda 2000, JO C 368 du 20.12.1999, p. 68.

4. Education et formation

4.1. Un facteur important de développement est l'éducation et la formation des personnes vivant en milieu rural. La preuve en est qu'elles sont considérées comme l'un des piliers principaux du développement futur de l'Union européenne. Le Conseil de l'Union l'a reconnu en affirmant dans le Livre blanc sur la politique sociale européenne qu'investir dans l'éducation et la formation est l'une des conditions essentielles de la compétitivité de l'Union et de la cohésion de nos sociétés.

4.2. L'importance de la formation en tant que source de développement dans tous les secteurs de l'activité économique est généralement reconnue, mais en milieu rural cette formation passe au premier plan des besoins, en tant que base de son développement futur, tant en raison des changements qu'il connaît que de ses particularités socioéconomiques.

4.3. Comme il est dit dans le rapport d'information intitulé «Le rôle des femmes dans la vie économique et sociale et leur intégration dans le marché du travail», la formation et l'orientation professionnelle devront être axées sur les spécificités des deux sexes, et s'appuyer sur des structures assurant une couverture suffisante de l'ensemble du territoire. La formation dispensée aux femmes devra non seulement porter sur les aspects plus étroitement liés à la formation au travail, mais également ne jamais perdre de vue la formation générale et de base. Cela permettra d'une part de combler d'éventuelles lacunes dans la formation générale (illétrisme) et d'autre part, de garantir non seulement la capacité d'adaptation à un poste de travail mais également une prise de conscience accrue de la part des femmes de leurs capacités réelles et potentielles.

4.4. Dans le contexte de la dualité des systèmes de formation tels que gérés par quelques États membres, un problème sérieux se pose, à savoir que les femmes qui vivent dans les zones rurales, pour des raisons d'âge principalement, ne peuvent accéder à une formation professionnelle reconnue qui permette l'obtention de diplômes officiels. Même les femmes pouvant suivre une formation pour une qualification professionnelle n'obtiennent que des certificats d'aptitude pour pouvoir occuper un emploi, formation qui n'est pas officiellement reconnue. En outre, il faut souligner l'éventail restreint des matières dans lesquelles la femme rurale reçoit une formation, d'où la nécessité de la former dans toutes les professions dans lesquelles elle est sous-représentée, en adaptant la formation aux besoins réels de chaque zone rurale et en rendant possible la reconnaissance des titres en dehors du territoire dans lequel ils ont été obtenus, dans le cadre d'un système unifié de certification⁽¹⁾.

4.5. Il faut souligner le rôle essentiel que l'éducation à distance peut jouer en milieu rural.

4.6. Dans la plupart des régions du monde, la formation universitaire de la femme est moindre que celle de l'homme, phénomène encore plus marqué en milieu rural. De plus, la formation professionnelle dans la majorité des pays communautaires a un profil plutôt urbain qui n'est pas bien adapté aux besoins de formation de ce milieu rural. Il faut éduquer en vue d'une formation agricole et pas seulement industrielle.

4.7. Une mesure importante qui est de nature à contribuer au développement rural est l'implantation des programmes communautaires tels que *Leader +*⁽²⁾, destinés à l'acquisition de compétences ainsi qu'à la formation à l'innovation et aux technologies, pour que la reconnaissance des femmes devienne réalité dans l'économie des zones rurales⁽³⁾.

4.8. Par ailleurs, il existe un programme *Equal*, qui est doté d'un budget général destiné aux femmes, aux personnes souffrant d'un handicap et aux minorités ethniques.

5. L'emploi

5.1. Il est avéré que le chômage touche beaucoup plus les femmes que les hommes en milieu rural.

5.2. L'écart le plus important entre les taux d'emploi enregistrés dans les zones rurales par rapport aux zones urbaines est lié, non seulement au milieu rural mais également au sexe.

5.3. Un autre facteur qui a une influence sur cet écart est l'âge, compte tenu du fait que les femmes rurales consacrent moins de temps à la formation car elles entrent généralement plus tôt dans la vie active.

5.4. La participation des femmes dans les trois principaux secteurs d'activités (agriculture, industrie et services) met en évidence le niveau élevé de féminisation de celui des services et l'essor que prend, peu à peu, le tourisme rural.

5.5. L'emploi rural féminin est concentré dans les professions non qualifiées ou de faible niveau de qualification et les principaux obstacles à l'emploi sont: gisements d'emplois insuffisants, distances et difficultés de transport, services et infrastructures de soutien inadéquates, partage inégal des responsabilités dans les tâches domestiques et familiales, salaire inférieur à celui des hommes et schémas culturels.

(1) Le Conseil de l'Union européenne s'est prononcé en ce sens dans le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi.

(2) À l'heure actuelle, les grandes lignes du programme *Leader +*, destiné à soutenir en priorité les stratégies pilotes de développement du potentiel endogène des zones rurales, ont été approuvées.

(3) Il y a lieu de citer l'avis «*Leader +*», (JO C 51 du 23.2.2000) dans lequel il est fait référence, de manière spécifique, aux besoins des femmes rurales.

5.6. Le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi (20 et 21 novembre 1997)⁽¹⁾, a posé les bases des directives principales pour l'année 1998, mettant l'accent sur le chapitre IV relatif au renforcement de la politique d'égalité des chances.

5.7. Les coopératives de femmes sont en train de jouer un rôle fondamental dans la création d'emplois et dans l'économie des régions de production, en tant que complément à l'activité purement agricole, en produisant et en commercialisant des produits artisanaux, très rares sur le marché, et la prestation de services en milieu rural comme l'agro-tourisme. Malgré un taux d'implantation inégal dans l'Union européenne, c'est dans les États membres dans lesquels les coopératives ont le plus de poids dans l'ensemble de l'activité agricole qu'elles sont le plus efficaces du point de vue productif et commercial, ce qui atteste de leur contribution importante au développement agricole et à la viabilité des exploitations.

6. Problèmes spécifiques des femmes rurales dans l'agriculture de l'Union européenne

6.1. Qualité de titulaire de l'exploitation

6.1.1. Un des problèmes qui se pose lorsqu'il s'agit d'aborder toute étude sur le secteur agricole, est la difficulté à définir les ressources humaines dont dispose l'agriculture des différents pays. L'hétérogénéité des liens avec le secteur (titulaires, chefs d'exploitation, aides familiales, salariés, etc.), le degré d'implication (temps partiel, activité à titre principal, à temps complet, emplois fixes, fixes avec interruption, saisonniers, etc.), l'inexistence d'une distinction claire entre le travail agricole et l'activité de subsistance, le recours aux régimes particuliers de la sécurité sociale comme régime refuge, sont autant d'éléments qui font obstacle à une définition de ceux qui font partie ou non de la catégorie de travailleurs agricoles. Cet exercice est encore plus difficile lorsqu'il s'agit des femmes, compte tenu surtout, du caractère traditionnellement occulte de leur travail dans l'agriculture et de l'inexistence d'une distinction nette entre le travail effectué dans l'exploitation-même, et celui qui relève des tâches domestiques ou de certains travaux ruraux.

6.1.2. Pour étudier la situation, Il faut tenir compte par ailleurs d'une série de facteurs essentiels tels que:

6.1.2.1. La diversité des sources statistiques, qui rend pratiquement impossible une comparaison exhaustive des données fournies par celles-ci. De même, toutes les sources ne traitent pas séparément le comportement de chaque catégorie.

6.1.2.2. La fiscalité, autre facteur qui intervient dans le masquage du travail masculin. Nombre de transferts de la qualité de chef d'exploitation entre les conjoints, en général lorsque le mari n'a pas pour activité à titre principal une activité de nature agricole, ont été réalisés dans le but de répartir les revenus et de diminuer la charge fiscale pesant sur la famille.

6.1.2.3. Le fonctionnement du régime spécial agricole de la sécurité sociale, qui est utilisé dans le secteur agricole par la femme, comme moyen de s'assurer des droits à la retraite.

6.1.3. Dans les pays de l'Union, l'exploitation familiale constitue la structure de base de l'exploitation agricole. L'Europe compte 7 millions d'exploitations dont 67 % ont une superficie allant de 1 à 10 hectares, c'est-à-dire qu'elles font partie de la catégorie des exploitations familiales. Cinq millions d'entre elles sont concentrées dans les pays du Sud: Italie, Espagne, Grèce et Portugal, ce qui reflète l'influence des facteurs liés à l'histoire, à la culture et à l'identité dans l'agriculture en Europe. Toutefois, leur existence est menacée par la méconnaissance ou l'incompréhension du rôle et de la place de l'agriculture en Europe, qui sont essentiels pour le maintien et le développement du monde rural⁽²⁾.

6.1.4. Il conviendrait d'apporter une précision en ce qui concerne le nombre de femmes qui contribuent à l'activité économique de l'exploitation, étant donné qu'il s'agit, plus ou moins, de la moitié de la contribution totale à l'agriculture, aux économies nationales et à celle de l'Union européenne, si l'on veut ensuite pouvoir quantifier le travail des femmes salariées et des femmes titulaires d'exploitation.

6.1.5. Le travail de la femme agricultrice dans l'exploitation familiale est invisible pour deux raisons: il inclut non seulement les tâches domestiques mais également une grande partie des tâches productives difficiles à comptabiliser. Sa contribution reste par conséquent sous-valorisée et sous-estimée.

6.2. Les femmes rurales dans la sécurité sociale

6.2.1. La difficulté à exposer la situation de la femme rurale en matière de sécurité sociale dans l'UE tient aux différents régimes qui leur sont applicables. Pour simplifier, on peut mentionner un régime général qui concerne tous les travailleurs, indépendamment de l'activité qu'ils exercent et du secteur dans lequel ils l'exercent, et un régime spécial, avec plusieurs variantes, correspondant à différentes activités, parmi lesquelles, l'activité agricole.

⁽¹⁾ L'année 1998 a été celle de la consolidation du processus de reconnaissance du principe de l'égalité des chances, en tant qu'élément essentiel du modèle européen de la création d'emplois.

⁽²⁾ Source statistique: L'Europe en chiffres, 5^e édition.

6.2.2. Le régime général de sécurité sociale fait bénéficier les travailleurs affiliés de certaines prestations sociales qui le distingue des régimes spéciaux, offrant aux femmes salariées dans l'agriculture une meilleure protection sociale en matière de santé, en cas de maladie, maternité, vacances, retraites, etc.

6.2.3. En revanche, les régimes spéciaux n'offrent ces prestations qu'aux femmes inscrites en tant que titulaires ou salariées de l'exploitation agricole. Dans les autres cas, elles ne bénéficieront que de l'assurance-maladie en tant que conjoints⁽¹⁾. C'est la cause de l'affiliation tardive des femmes rurales à la sécurité sociale, lorsqu'elles cherchent à acquérir des droits qui ne leur sont pas conférés, en particulier en matière de retraite, par leur intégration dans un régime spécial.

6.2.4. Il conviendrait de procéder, à l'échelle de l'UE, à un suivi de l'application de la directive 86/613/CEE sur la reconnaissance du travail des épouses, dont l'objectif principal est de réduire les différences existant entre les contenus des différents régimes de sécurité sociale en matière d'activité agricole.

6.2.5. Il est probable que les femmes qui, n'ayant pas d'activité autre que le travail agricole de type familial, déclarent cotiser au régime général, sont en réalité travailleurs indépendants. Cela peut refléter les difficultés d'ordre juridique auxquelles sont confrontées les femmes qui cotisent au régime agricole. Ces difficultés sont liées à l'exigence d'une certaine régularité de leur travail, qui constitue un critère d'admission quelque peu flou et parfois irréaliste, dès lors qu'il est lié à la dimension économique de l'exploitation. Ainsi, l'aspect économique de l'exploitation semble être déterminant pour le niveau de cotisation des femmes agricultrices.

7. Propositions et conclusions

7.1. L'égalité des chances entre les hommes et les femmes du milieu rural doit devenir une réalité qui réponde à une meilleure qualité de la vie et qui doit être intégrée dans toutes les politiques communautaires en rapport avec le développement rural. En ce sens, l'application du principe de non-discrimination sur la base du sexe dans ces politiques est essentielle, de même que la prise en considération par la Commission des propositions formulées par ce comité, lors de l'élaboration du prochain programme d'égalité des chances qui entrera en vigueur en l'an 2001.

7.2. Il est fondamental que les politiques en faveur de l'égalité permette aux femmes de rester sur leurs lieux d'origine de manière à préserver l'équilibre nécessaire en termes de population et de développement soutenable.

7.3. La création d'un espace attractif en milieu rural, dans lequel on puisse disposer des infrastructures de base (communications, santé, garderies, bibliothèques), qui à leur tour serviront de soutien pour l'accès des femmes tant à la formation qu'à l'emploi, est d'une importance cruciale, de même que l'introduction des services de remplacement et d'aide à la gestion de l'exploitation.

7.4. Il faudrait une meilleure coordination entre les niveaux local, régional, national et européen, en impliquant davantage les institutions et en stimulant également le développement.

7.5. Il y a lieu de souligner la nécessité d'accorder la priorité à la valorisation de la diversification dont la femme est souvent un acteur (PME, Produits régionaux, artisanat et tourisme rural), en encourageant ainsi la plurifonctionnalité.

7.6. Il faut coordonner les systèmes d'éducation et de formation avec les systèmes productifs pour freiner l'exode rural. Il faut d'abord éduquer, en accordant la priorité à la formation générale de base (y compris l'éducation à distance), pour ensuite pouvoir utiliser les ressources et les qualifications et offrir une formation professionnelle ou pratique reconnues et sanctionnées par des diplômes officiels, en accord avec les nouveaux besoins du monde du travail.

7.7. Le Comité est conscient de l'importance de la mise à la disposition des femmes rurales d'une formation qui tienne compte de leur situation particulière, à savoir qui puisse leur donner confiance en elles-mêmes et qui leur permette de participer à la prise de décision et de s'intégrer dans le contexte socioéconomique dans lequel elles évoluent. Il conviendrait d'encourager l'utilisation des ressources financières locales pour promouvoir des projets de développement rural.

7.8. Il est nécessaire de maintenir les initiatives communautaires telles que *Leader +* et *Equal*, du point de vue de la promotion de l'égalité des chances, en mettant l'accent sur la formation, facteur clé du développement, et en prévoyant un volet spécifique pour les femmes rurales.

7.9. Le Comité est partisan d'une introduction progressive dans les différents États membres des dispositions réglementaires relatives à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, en introduisant la possibilité de négocier sur l'assouplissement de la journée de travail, pour permettre une répartition équitable des responsabilités des hommes et des femmes, en promouvant de nouveaux schémas correspondant aux besoins de la société en matière de prise en charge des personnes ayant besoin de soins, en particulier les enfants, les personnes âgées, les malades et les handicapés, et en établissant les mesures appropriées de protection de la maternité.

⁽¹⁾ Directive communautaire sur la reconnaissance du travail des épouses, 86/613/CEE, du 11.12.1986.

7.10. Il faut encourager l'utilisation de l'ingénierie financière dans les techniques de crédits ruraux pour mieux mobiliser les synergies entre les fonds privés et les fonds publics, pour réduire les charges financières pesant sur les petites et moyennes entreprises, en permettant l'accès à des crédits souples ou des micro-crédits, de nature à faciliter le lancement d'initiatives entrepreneuriales par les femmes⁽¹⁾.

7.11. La réforme des Fonds structurels peut jouer un rôle essentiel dans la création de la prospérité dans les zones rurales, en mettant l'accent sur les jeunes et sur toutes les nouvelles activités que les femmes peuvent exercer, ainsi que sur l'importance de l'utilisation des nouvelles technologies. Il serait souhaitable que les programmes approuvés par le Fonds social tiennent compte des besoins de la femme rurale, en particulier en ce qui concerne la diffusion des nouvelles technologies, en vue d'une meilleure qualification et promotion des activités et des produits des femmes rurales.

7.12. Si l'on considère que le développement rural est un processus endogène et stable, il s'avère indispensable que la

(1) En Suède, par exemple, il existe une banque pour les femmes.

population locale féminine s'organise en associations ou groupes de travail, pour être les actrices d'une évolution favorable de leur territoire, en encourageant la formation des ressources humaines et en concevant des stratégies pour favoriser l'émergence d'acteurs locaux du développement.

7.13. Il serait très utile de mener à bien les démarches nécessaires et de dégager les moyens pour parvenir à une coordination de tous les mouvements associatifs et de toutes les organisations de femmes rurales existant dans les États membres, qui permette la représentation permanente de ces femmes dans toutes les institutions de l'UE. Ainsi, seraient rendus possibles une meilleure information et un échange d'expériences pour étudier les problèmes de chaque zone et convenir de solutions.

7.14. En ce qui concerne les problèmes spécifiques liés à la qualité de titulaire d'une exploitation agricole, le Comité estime qu'il est urgent d'oeuvrer pour la reconnaissance du travail réalisé par les conjoints dans l'exploitation, dans les pays où elle fait défaut. Quant aux cotisations, une solution possible serait d'introduire une cotisation unique pour les indépendants et leurs aides.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant cadre communautaire de coopération favorisant le développement durable en milieu urbain»

(2000/C 204/08)

Le 10 mai 2000, le Conseil, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 11 mai 2000 (rapporteur: M. Vinay).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité a adopté le présent avis par 106 voix pour et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition à l'examen concerne l'institution d'un «cadre communautaire de coopération favorisant le développement durable en milieu urbain». Elle est l'aboutissement de toute une série d'événements: les engagements pris depuis longtemps par l'Union européenne, l'analyse de la situation actuelle, les exigences exprimées à plusieurs reprises en matière de durabilité et, enfin, les initiatives prévues par la récente communication sur «Un cadre d'action pour le développement durable de l'Union européenne» et par d'autres règlements.

1.2. Lors du Sommet de la Terre organisé à Rio en 1992, la Communauté européenne et tous les autres pays participants ont signé plusieurs conventions, et ont consigné une série d'engagements dans le document Agenda 21, le plan d'action global en faveur du développement durable. Pratiquement au même moment, la Communauté européenne a lancé le V^e Programme d'action en faveur de l'environnement, dont l'échéance arrive à grands pas.

1.2.1. D'autres engagements ont été pris lors de la Conférence de Kyoto en 1997. À cette occasion, il fut décidé d'une réduction globale des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre, dont les objectifs devraient être atteints entre 2008 et 2012.

1.3. D'une façon générale, une série de directives arrêtées dans le cadre du V^e Programme d'action ont permis de fixer des limites et d'atteindre des résultats positifs, du moins en ce qui concerne certaines émissions et le traitement des eaux. Toutefois, la route à parcourir pour atteindre une durabilité environnementale généralisée et complète est encore très longue.

1.3.1. Un des deux principaux obstacles à surmonter pour atteindre un niveau efficace de développement durable concerne les centres urbains, qui couvrent approximativement un quart de la superficie de l'Union et regroupent environ 80 % de la population.

1.3.2. Toute une série de facteurs — systèmes de mobilité et besoins en la matière, concentration de la consommation énergétique et hydrique, structures urbaines et de production, densité de population, élimination des déchets, altération du microclimat — expliquent pourquoi les problèmes environnementaux — auxquels les citoyens sont par ailleurs extrêmement sensibles, notamment en ce qui concerne la qualité de l'air, la pollution acoustique et, plus particulièrement dans les pays du sud de l'Union, les ressources hydriques — se concentrent dans les villes.

1.3.2.1. La faible qualité, voire la dégradation, de l'environnement urbain sont directement imputables à l'obsolescence des politiques du territoire, à la qualité des services et des infrastructures, à un entretien insuffisant voire inexistant, à des habitudes de vie collectives et individuelles qui doivent être profondément revues, ainsi qu'à la présence éventuelle de centres de production à proximité des centres urbains. Afin d'agir sur ces facteurs, il convient de prendre en considération deux exigences fondamentales: d'une part, une évolution irréversible vers la durabilité dans les décisions prises au niveau local et, d'autre part, la participation consciente et l'information des acteurs concernés: pouvoirs publics, citoyens, entreprises. Mais, comme l'a souligné le groupe d'experts sur l'environnement urbain dans son rapport sur les villes durables, il existe une multitude de causes qui expliquent les lacunes dans la mise en oeuvre de la législation environnementale au niveau local, la plus importante étant le manque d'informations sur les bonnes pratiques.

1.4. Toute une série de programmes et d'initiatives communautaires récents, parmi lesquels figurent le Cadre d'action ainsi que l'initiative Urban, rappellent avec force le concept de durabilité de la politique urbaine, et prônent la diffusion de bonnes pratiques et de projets à forte valeur innovatrice qui, quel que soit leur but, contribueraient de façon significative à la qualité de l'environnement notamment.

2. Proposition de la Commission

2.1. À partir d'une longue liste de considérants qui rappelle le contexte décrit ci-dessus, la Commission propose de mettre en place un cadre communautaire de coopération visant à encourager la conception, l'échange et la mise en oeuvre de bonnes pratiques dans le domaine du développement durable urbain et de l'agenda local 21. Elle indique que les principaux partenaires de ce cadre sont la Commission et les réseaux de villes organisés au niveau européen.

2.1.1. Le document de la Commission spécifie les types d'activité susceptibles de bénéficier d'un soutien financier, à savoir celles poursuivant les objectifs susmentionnés. Il stipule également que ce soutien financier est accessible à tout réseau de villes organisé au niveau européen, et que toute activité financée doit avoir lieu dans les trois années qui suivent la contribution financière.

2.2. La Commission détermine les activités prioritaires à financer comme indiqué ci-dessus, et publie au Journal officiel des Communautés européennes les activités prioritaires à financer, les modalités de sélection ainsi que les procédures de candidature et d'approbation.

2.2.1. La Commission est garante de la cohérence, de la complémentarité et de la synergie entre ces activités et les autres programmes et initiatives de la Communauté, en particulier l'initiative *Urban*. Elle précise que les projets élaborés dans le cadre de LIFE ne sont pas susceptibles de financement dans le cadre de coopération.

2.3. Après avoir défini une série d'aspects spécifiques relatifs à l'importance des différents types de soutien financier, la proposition détermine les critères de sélection des activités prioritaires, parmi lesquels figurent un effet multiplicateur durable sur le plan européen, une coopération efficace et équilibrée en ce qui concerne les activités proprement dites et la participation financière, une approche multinationale tant à l'intérieur de l'Union qu'envers les pays voisins. Elle souligne également l'importance d'une approche multisectorielle.

2.3.1. Le cadre de coopération est ouvert aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) conformément aux conditions fixées dans les accords et protocoles régissant cette matière et, sur la base de crédits supplémentaires, à Chypre et à Malte selon les mêmes règles appliquées à ces pays.

2.3.2. La Commission est chargée de prendre les dispositions relatives à la vérification des activités développées par les bénéficiaires du soutien communautaire. À cet égard, la proposition cite une série d'articles du Traité en indiquant certaines procédures administratives valables en cas d'omission ou de non-exécution.

2.4. Le document à l'examen précise enfin que la liste des bénéficiaires du soutien financier et le montant de l'aide sont publiés au Journal officiel des Communautés européennes. La Commission présentera pour sa part un rapport sur la mise en oeuvre du cadre de coopération au plus tard le 31 mars 2003.

2.4.1. En annexe figurent une liste des différents types d'activité pouvant bénéficier d'un soutien financier, ainsi que la ventilation globale de l'ensemble du financement, dont le montant s'élève à 12,4 millions d'euros pour une période de quatre ans.

3. Observations générales

3.1. Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission, dont l'objectif est d'accomplir un important travail de diffusion d'informations, utile tant pour les pouvoirs locaux que pour la sensibilisation des citoyens en vue de leur participation.

3.1.1. Comme l'ont notamment souligné les ministres de l'Environnement de l'Union européenne, récemment réunis à Porto, dans des considérations que le Comité partage pleinement, les problèmes environnementaux les plus épineux au niveau européen concernent dans la plupart des cas les zones urbaines. Ils sont souvent étroitement liés aux défis environnementaux globaux et ont un impact tel qu'ils influencent directement la qualité de vie de millions de citoyens. Une approche cohérente et durable des politiques de développement urbain peut cependant améliorer de façon significative la qualité de vie dans les villes.

3.1.2. Le Comité s'est exprimé dans de nombreux avis en faveur de la qualité de l'environnement urbain⁽¹⁾, d'un lien étroit entre les politiques urbaines et le développement durable⁽²⁾, de l'importance à accorder, dans la poursuite des objectifs, non seulement au développement et au soutien d'activités innovatrices mais également à la diffusion efficace des bonnes pratiques.

3.1.3. Néanmoins, le document de la Commission contient encore des éléments et des définitions imprécises qui méritent d'être clarifiés.

3.2. Tant les considérants formulés au début de la proposition que les annexes, et en particulier le point 9.2 intitulé «Justification de l'action», se réfèrent de façon spécifique à l'action n° 20 du «Cadre d'action pour un développement durable urbain dans l'Union européenne». La Commission cite expressément son engagement à soutenir les actions de mise en réseau des autorités locales, ouvertes également aux villes des pays candidats à l'adhésion, et à élaborer les actes juridiques nécessaires pour le financement sur une base pluriannuelle des activités incluant, le cas échéant, la campagne européenne en faveur des villes durables, une plate-forme européenne pour la gestion de la mobilité, l'opération «Villes sans voitures», l'action pour l'intégration locale et en faveur des minorités ethniques, les agences locales pour l'énergie et de nombreuses autres initiatives.

3.2.1. Le texte suscite une certaine perplexité dans la mesure où il ne laisse pas entendre clairement, sur la base de cette allégation, si l'intention du document à l'examen est, comme le stipule l'article premier, d'encourager la conception, l'échange et la mise en oeuvre de bonnes pratiques dans le domaine du développement durable urbain, activité qui pourrait être réalisée par n'importe quel réseau de villes organisé au niveau européen, ou si, au contraire, l'objectif est d'encourager l'interconnexion des pouvoirs locaux aux fins susmentionnées.

(1) Avis d'initiative sur le «Rôle de l'Union européenne en matière urbaine», JO C 30 du 30.1.1997.

(2) Avis relatif à la Communication de la Commission intitulée «La question urbaine: orientations pour un débat européen», JO C 95 du 30.3.1998.

3.2.2. Le rapport en annexe affirme que les partenaires du cadre de coopération à instituer sont, d'une part, la Commission et, d'autre part, la Campagne européenne pour des villes durables et les réseaux de villes. L'annexe, et plus particulièrement les chapitres intitulés «Incidence financière» et «Éléments d'analyse coût-efficacité», propose une présentation détaillée des dépenses, activités et objectifs de la Campagne, présentation qui est ensuite reprise et formulée en des termes très favorables au point 9.2 intitulé «Justification de l'action». La Campagne fait également l'objet du point 9.3 intitulé «Suivi et évaluation de l'action» et, apparemment, du chapitre «Dépenses administratives».

3.2.3. Comme indiqué plus haut, la Campagne européenne pour des villes durables susmentionnée est, avec d'autres initiatives prises dans le cadre de l'action n° 20 du cadre d'action pour un développement durable urbain dans l'Union européenne, une initiative intéressante qui a déjà été promue dans un certain nombre de villes parmi celles qui ont participé à la Conférence européenne sur les villes durables organisée à Aalborg en 1994, et qui est soutenue notamment par cinq grands réseaux de villes avec l'appui financier de la Direction générale «Environnement».

3.2.3.1. Si la volonté de poursuivre ce soutien est louable, la proposition de la Commission quant à elle indique comme participants au cadre de coopération l'ensemble des réseaux de villes organisés au niveau européen sans marquer de préférence.

3.3. Parmi les initiatives à mettre en oeuvre au titre de l'action n° 20 du Cadre d'action susmentionnée, la Commission prévoyait l'intégration d'une dimension urbaine dans le nouveau «Réseau européen pour l'identification des bonnes pratiques» dans le cadre des Fonds structurels, dans le but d'assurer l'identification et la diffusion des bonnes pratiques et de faciliter les échanges d'expériences, non seulement pour les actions prévues par le Cadre d'action, mais également pour tout projet de développement durable mis en oeuvre au titre d'autres programmes financés par l'UE. Le Comité rappelle également que l'initiative *Urban*, qui n'est pas mentionnée dans le cadre d'action étant donné sa conception ultérieure, s'est vue allouer une dotation financière spécifique pour la diffusion des bonnes pratiques.

3.3.1. Dans son avis relatif au cadre d'action pour un développement durable⁽¹⁾, le Comité approuvait entièrement la création d'un circuit «positif» d'information en matière de bonnes pratiques, et soulignait combien il importait que le réseau d'information, les évaluations et les vérifications s'inscrivent dans le cadre d'un développement cohérent des quatre objectifs définis dans la proposition de la Commission et qualifiés d'interdépendants.

3.3.2. En effet, le concept de durabilité du développement, en particulier dans le cas des villes, n'est — et ne peut être — limité au seul volet environnemental, mais englobe également des facteurs tels que les ressources économiques et humaines

et la réalisation d'une durabilité sociale. Dès mars 1996, le rapport du groupe d'experts sur l'environnement urbain mettait en évidence le fait qu'une gestion urbaine durable comprend des aspects environnementaux, sociaux et économiques. La Commission elle-même, dans sa toute récente communication sur le programme de travail pour 2000⁽²⁾, soulignait au paragraphe 3.1 que le 6ème programme d'action pour l'environnement formera le pilier écologique d'un programme de développement soutenable plus complet, spécifiant que le défi fondamental reste de réconcilier développement environnemental, progrès social et croissance économique durables.

3.3.3. Bien qu'il fasse référence de façon explicite à une approche intégrée s'inscrivant dans un cadre stratégique, le document à l'examen vise — comme son titre l'indique — la promotion du développement durable en milieu urbain. Cet objectif, s'il recueille naturellement l'approbation du Comité, devrait cependant être assorti d'indications plus spécifiques sur la façon dont on pourrait corréler les initiatives prévues avec les actions passées ou à venir pour la diffusion de la vaste gamme de bonnes pratiques envisageables et dérivant du cadre d'action ou d'autres programmes et initiatives communautaires, qui malgré des objectifs fort variés et quelquefois un manque de référence spécifique aux questions environnementales, contribuent cependant à un développement durable de l'environnement urbain.

3.3.4. Il faudrait également envisager une forme de lien avec le groupe inter-service de la Commission qui, conformément au document de la Commission, a notamment pour tâche de vérifier les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du cadre d'action et de suivre de près les activités du réseau européen pour l'identification des meilleures solutions disponibles concernant les questions urbaines.

3.3.5. L'article 4 du document à l'examen, qui traite de la cohérence, de la complémentarité et de la synergie avec les autres programmes et initiatives communautaires, apparaît, à la lumière des considérations formulées ci-dessus, trop général, d'autant plus que le cadre d'action spécifie que les services compétents seront solidairement responsables d'un certain nombre d'actions transversales à finalités multiples, telles que l'établissement d'un réseau intégré de bases de données sur les questions urbaines, les bilans référencés et les indicateurs.

3.3.6. Les initiatives de la Commission à cet égard — notamment la création d'une base de données sur les bonnes pratiques en matière de gestion urbaine et de développement durable — mises en oeuvre en 1998 ainsi que le récent lancement d'indicateurs communs européens à travers une série de 10 indicateurs locaux de durabilité, sont quoi qu'il en soit accueillies favorablement. Ces initiatives sont nécessaires et doivent être consolidées.

(1) JO C 368 du 20.12.1999.

(2) COM(2000) 155 final du 9.2.2000.

4. Observations particulières

4.1. Le Comité réaffirme sa satisfaction quant aux contenus de la proposition à l'examen. Il estime toutefois que plus qu'un cadre visant à coordonner la diffusion des bonnes pratiques, c'est une mesure visant à garantir l'aide aux actions de mise en réseau des collectivités locales que propose la Commission dans son document, comme le prévoyait justement l'action n° 20 du cadre d'action. Il juge par conséquent nécessaire de revoir le titre de l'initiative dans ce sens.

4.1.1. Une action de ce type doit être soutenue au niveau communautaire, et s'avère tout à fait cohérente avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne.

4.1.2. Le Comité tient à souligner qu'il accueille favorablement une initiative d'aide à la mise en réseau des collectivités locales. Quel que soit le secteur concerné, cette mise en réseau apporte une valeur ajoutée imputable directement et en premier lieu à la mise en commun de connaissances et de pratiques, qui entraîne non seulement une amélioration de l'efficacité des initiatives menées par les acteurs qui participent au réseau, mais également une réduction des coûts de réalisation et d'expérimentation des différentes actions. L'objectif consistant à fournir un soutien communautaire aux réseaux de villes — celles-ci figurant parmi les principaux acteurs d'un développement durable, notamment d'un point de vue environnemental comme nous l'avons déjà souligné — revêt donc une importance considérable.

4.1.3. Dans cette optique, il est fondamental que le cadre d'action soit effectivement ouvert à tous les réseaux, et qu'aucune voie ou approche ne soit privilégiée, quel que soit le réseau concerné. Puisque les acteurs participant aux réseaux sont souvent les collectivités locales déjà sensibilisées aux problèmes environnementaux et qui ont déjà lancé des initiatives dans ce domaine, il faudrait stimuler les villes impliquées afin qu'elles encouragent d'autres centres urbains à se joindre à elles, afin de constituer une sorte de réseau mixte entre villes plus ou moins avancées dans le processus de durabilité environnementale.

4.1.4. Le Comité recommande également que chaque initiative prise par les réseaux dans le contexte du cadre communautaire de coopération à l'examen fasse l'objet d'une «fiche d'impact» précisant le rapport coût/bénéfice et les résultats obtenus. Ces fiches d'impact devraient être rendues publiques.

4.1.5. Le Comité estime également qu'il est indispensable d'élargir et d'améliorer la coordination au niveau européen en matière de diffusion des bonnes pratiques afin d'atteindre les objectifs de développement durable, en raison de la multitude de mesures, d'acteurs et des cibles que suppose cette activité, qui s'étend non seulement aux collectivités locales mais également aux États membres, à l'industrie, aux centres de recherche, aux universités, aux entreprises utilisant les nouvelles technologies, etc.

4.1.6. Un processus coordonné de diffusion d'informations et de savoir-faire, conçu afin d'atteindre les meilleurs résultats et le plus grand impact possible, devrait également prévoir soit la définition d'indicateurs économiques, sociaux et environnementaux intégrés, sûrs, précis et universellement reconnus (qui constitue l'un des objectifs du cadre d'action), soit une sorte d'acquis communautaire du concept de durabilité dans son ensemble s'inscrivant dans une prise en compte globale du principe de subsidiarité. Le Comité estime que la réalisation d'un audit étendu serait utile.

4.2. Le texte de la Commission n'envisage un éventuel lien avec le problème de l'emploi qu'en annexe, au paragraphe 9.2 c), où elle évoque les éventuels effets positifs du cadre de coopération dans ce domaine.

4.2.1. À plusieurs reprises, le Comité a souligné combien il est fondamental de conjuguer utilement les deux priorités que sont la protection de l'environnement et la création de nouveaux emplois⁽¹⁾. Il s'agit non seulement d'une possibilité et d'une nécessité réelles, mais également d'une démarche utile pour combattre l'idée préconçue selon laquelle il existe une contradiction de fond entre ces deux thèmes. Le Comité estime par conséquent que la diffusion des bonnes pratiques devrait s'accompagner du suivi, de l'analyse et de l'identification des répercussions en matière d'emploi, et que la décision devrait faire explicitement référence à cette exigence.

4.2.2. En outre, il serait opportun de mettre l'accent sur le rôle que les partenaires sociaux peuvent jouer, de concert avec les pouvoirs locaux, en particulier lors de la conception de bonnes pratiques dans les domaines du développement durable urbain. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'Agenda 21 souligne le rôle essentiel des partenaires sociaux dans la poursuite du développement durable.

4.2.3. D'une façon générale, le document de la Commission accorde relativement peu d'importance aux différentes formes que peut revêtir l'engagement actif des citoyens, des organisations associatives économiques et de la société civile, dont la participation — évoquée en termes vagues — ne constitue que le dernier des critères à appliquer pour la sélection des activités prioritaires (article 6, point f).

4.3. Le Comité partage pleinement le fait que le cadre de coopération soit ouvert aux PECO, soit d'un point de vue purement politique, soit pour augmenter les possibilités d'échanges et de coopération, soit enfin parce qu'il s'agit de pays qui, pour la plupart, souffrent de façon particulièrement aiguë de problèmes environnementaux, en particulier en ce qui concerne les centres urbains.

⁽¹⁾ Avis sur la Communication de la Commission sur l'environnement et l'emploi «Construire une Europe durable», JO C 235 du 27.7.1998.

4.3.1. L'Agenda 2000 soulignait déjà l'importance cruciale de la question environnementale dans le contexte de l'élargissement. La Commission a ensuite élaboré une communication spécifique⁽¹⁾ sur les stratégies d'adhésion dans le domaine de l'environnement, dans laquelle elle mettait en évidence le fait que le rapprochement des pays candidats mérite une attention particulière. Le Comité reconnaît la nécessité, exprimée dans le document à l'examen, d'accorder un soutien aux collectivités locales, qui était déjà jugé indispensable dans la communication susmentionnée. Il juge particulièrement important la

(1) COM(98) 284 final.

participation des villes des PECO aux activités menées dans le cadre des réseaux urbains, une telle initiative correspondant précisément à une approche stratégique de développement durable.

4.3.2. Le Comité juge opportun que les réseaux européens incluent également dans l'échange de bonnes pratiques des villes situées dans les pays tiers limitrophes, par exemple les pays du nord-est européen et les pays méditerranéens, et saisit l'occasion pour exprimer son souhait que soient relancés, dans le cadre institutionnel du partenariat euroméditerranéen, les programmes de coopération décentralisée.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial»

(2000/C 204/09)

Le 10 février 2000, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 5 mai 2000 (rapporteuse: Mme Cassina).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 25 mai), le Comité a adopté par 81 voix pour, 3 voix contre et 8 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de directive du Conseil vise à affirmer le droit au regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers résidant régulièrement sur le territoire d'un État membre et à créer un cadre homogène pour l'exercice de ce droit (définition des membres de la famille éligibles au regroupement, des conditions d'entrée, des procédures de demande de regroupement, des titres de séjour et des droits connexes, etc.). Il incombera aux États membres, sur la base du principe de subsidiarité, de déterminer certaines procédures (notamment les conditions matérielles auxquelles doit satisfaire le regroupant, les procédures de vérification des éléments de preuve avancés, la durée de validité initiale du titre de séjour des membres de la famille dans le cas où le regroupant possède un titre de séjour à durée illimitée, les modalités d'application des droits liés au séjour).

1.2. Cette initiative s'inscrit dans le cadre de l'application du Titre IV du Traité⁽¹⁾, se fonde sur les dispositions de l'article 63, paragraphe 3, et fait suite aux conclusions adoptées par le Conseil européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999), qui a reconnu «le besoin d'une approche globale des migrations», «une politique plus énergique en matière d'intégration (qui) devrait avoir pour ambition d'offrir (aux ressortissants de pays tiers) des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne» et «la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine». Il souligne également la nécessité «d'arrêter rapidement des décisions» qui tiendraient compte de la capacité d'accueil des États membres ainsi que de leurs liens historiques et culturels avec les pays d'origine.

1.2.1. La proposition de directive ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers dont la demande de reconnaissance de leur qualité de réfugié n'a pas fait l'objet d'une décision définitive, ni aux ressortissants soumis au régime de la protection temporaire. Les travailleurs saisonniers, les travailleurs temporaires et les ressortissants de pays tiers qui sont

titulaires d'un titre de séjour d'une durée de validité inférieure à un an, ne sont pas non plus visés par la proposition de directive.

1.3. Le droit au regroupement familial est accordé non seulement aux ressortissants de pays tiers résidant régulièrement dans un État membre, mais également aux réfugiés (au sens de la Convention de Genève), aux apatrides, ainsi qu'aux personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire (pour des raisons humanitaires, en cas de guerre ou autre événement les ayant amenées à s'expatrier). Les regroupants doivent, dans l'État membre en question, être titulaires d'un titre de séjour régulier dont la durée de validité ne peut être inférieure à un an⁽²⁾.

1.4. Le regroupement familial concerne le conjoint et les enfants mineurs non mariés (ainsi que les enfants mineurs adoptés ou à charge), ainsi que le partenaire du regroupant, à condition de pouvoir prouver la relation durable qui les unit, les ascendants à charge et les enfants majeurs qui, pour des raisons de santé ou de handicap, ne peuvent subvenir à leurs besoins; dans le cas de réfugiés ou de personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire, les autres membres de la famille sont également pris en compte (pour des motifs humanitaires ou liés à leur dépendance vis-à-vis du regroupant). Les étudiants ne sont autorisés à se regrouper qu'avec leur conjoint et leurs enfants (article 5, 5).

1.5. Étant donné que le cas d'un citoyen de l'Union européenne n'exerçant pas ou n'ayant pas exercé son droit à la libre circulation n'entre pas dans le champ d'application du règlement (CEE) n° 1612/68 ni d'autres textes régissant la libre circulation des personnes et est réglé de manière très disparate dans les divers États membres, la proposition de directive à l'examen envisage de couvrir ce type de situation afin de garantir en l'occurrence l'égalité de traitement aux ressortissants communautaires (regroupement de membres de la famille, ressortissants de pays tiers, avec un citoyen de l'Union européenne n'exerçant pas son droit à la libre circulation).

1.6. Les demandes doivent faire l'objet d'un examen et d'une réponse écrite dans un délai de 6 mois. Lorsque les membres de la famille sont admis à rejoindre le regroupant, les visas éventuels (y compris les visas de transit) doivent être délivrés promptement et gratuitement. Tout refus doit être motivé par écrit. Des procédures juridiques de recours sont prévues.

⁽¹⁾ «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes».

⁽²⁾ Cette condition n'est pas d'application pour les réfugiés.

1.7. Les États membres peuvent subordonner l'exercice du droit au regroupement par le regroupant à certaines conditions matérielles (ressources suffisantes, logement, assurance-maladie pour l'ensemble de la famille).

1.8. La proposition de directive prévoit que les membres de la famille admis à rejoindre le regroupant obtiennent un titre de séjour d'une durée de validité identique à celui de leur conjoint; toutefois, lorsque le titre du regroupant a une durée de validité illimitée, la validité du premier titre délivré aux membres de la famille peut être limitée à un an. Ces derniers bénéficient aussi immédiatement du droit à l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et au travail (activités salariées ou indépendantes).

1.9. À l'issue d'un délai de 4 ans maximum, le conjoint, le partenaire ou les enfants devenus majeurs, peuvent prétendre à un permis de séjour autonome. Dans des situations particulièrement difficiles (veuvage, divorce, séparation, abandon, répudiation ou décès d'ascendants ou de descendants) la délivrance du permis peut, le cas échéant, intervenir après une seule année de résidence.

1.10. S'il a été établi que des fraudes, des irrégularités ou des falsifications d'informations ou de preuves ont été commises, les titres de séjour peuvent être frappés de nullité et les membres de la famille expulsés. Les contrôles effectués en cas de soupçons fondés d'irrégularité ou de fraude ne devront pas revêtir un caractère vexatoire.

1.11. La proposition de directive est sans préjudice des dispositions plus favorables appliquées en vertu d'accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre des États membres et des pays tiers, de la Charte sociale européenne (1961) ainsi que de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (1977).

2. Observations générales

2.1. Le Comité accueille très favorablement l'initiative de la Commission, d'une part, parce que la proposition de directive vise, dans le respect strict du principe de subsidiarité, à établir un cadre général pour les politiques nationales d'immigration en application des nouvelles dispositions du Traité et, d'autre part, parce qu'elle s'inspire d'un profond respect des droits de l'homme, de la famille et des mineurs, tel que prévu dans d'importants actes internationaux et conventions internationales⁽¹⁾. Les instruments internationaux cités par la Commission

(1) En particulier: la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), la Convention 143 de l'OIT (1975), la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de l'ONU (1990), diverses prises de position du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), la Convention relative aux droits de l'enfant (1989), la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950), la Charte sociale européenne (1961) et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (1977).

dans la proposition n'ont pas tous été ratifiés par les États membres (ou par quelques-uns d'entre eux); néanmoins, le fait que la proposition de la Commission prenne ces textes en considération pour lancer le processus d'application du Titre IV du Traité évoqué au paragraphe 1.2 laisse présager une ratification et une mise en oeuvre appropriées, plus générales et rigoureuses de ces normes internationales de la part des États membres.

2.2. Le Comité se réjouit que parmi les personnes éligibles au regroupement familial figurent tant les travailleurs salariés qu'indépendants, et tant les personnes réfugiées que celles bénéficiant d'une protection complémentaire, et que les conditions sont plus favorables pour les personnes réfugiées. Le brassage de ces différentes catégories de personnes est parfaitement conforme à la base juridique choisie et souligne le caractère social et l'objectif d'intégration humaine et familiale des ressortissants de pays tiers dans l'UE. La seule condition sine qua non posée est le séjour légal du regroupant dans un État membre.

2.3. Le Comité apprécie le fait que la proposition de la Commission apporte une réponse (même partielle du fait de la délimitation du contenu de la proposition) à plusieurs demandes formulées par le CES dans divers avis⁽²⁾ depuis le début des années 1990, concernant la nécessité de définir un cadre juridique commun pour les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers, et de garantir de façon claire et uniforme le droit au regroupement familial, qu'il convient d'entendre non seulement dans le sens d'un droit, mais également dans le sens d'un instrument social, humain et culturel favorisant l'intégration des ressortissants de pays tiers. Le Comité soutient sans ambages l'engagement pris par la Commission d'élaborer une série de propositions couvrant également d'autres aspects de la vie des ressortissants de pays tiers sur le territoire communautaire et espère que ces propositions feront prochainement l'objet d'un vaste débat ainsi que de décisions rapides et substantielles de la part des institutions européennes.

2.4. L'affirmation du principe de l'égalité de traitement avec les citoyens de l'Union européenne que la proposition de directive à l'examen suggère de suivre est fondamentale. Étant donné que certaines dispositions se réfèrent, au nom du principe de subsidiarité, à la législation nationale, le Comité précisera dans les «Observations particulières» les articles, qui compte tenu des marges d'appréciation qu'ils comportent, conduisent les États membres à s'inspirer des critères de fond contenus dans la directive afin d'éviter que certaines conditions

(2) Avis sur la «Libre circulation et séjour des travailleurs» — JO C 169 du 16.6.1999. Avis sur la «Libre circulation des travailleurs» — JO C 235 du 27.7.1998. Avis sur «Extension aux ressortissants de pays tiers — Sécurité sociale» — JO C 157 du 25.5.1998. Avis sur la «Libre circulation des personnes» — JO C 153 du 28.5.1996. Avis sur les «Politiques d'immigration et d'asile» — JO C 393 du 31.12.1994. Supplément d'avis sur le «Statut des travailleurs migrants en provenance des pays tiers» — JO C 339 du 31.12.1991. Avis «Statut des travailleurs migrants en provenance des pays tiers» — JO C 159 du 17.6.1991.

divergentes relatives à l'exercice du droit au regroupement n'entraînent une distorsion des flux migratoires ou une différence significative de traitement d'un pays à l'autre.

2.5. Le Comité fait observer que le Royaume-Uni et l'Irlande ont, lors de la signature du Traité, demandé l'annexion de protocoles leur offrant la possibilité de choisir de participer ou non (opt out / opt in) à la mise en oeuvre des dispositions du Titre IV du Traité, et que le Danemark a, par le biais d'un protocole spécifique, formalisé sa décision de ne pas participer. Le Comité souhaite vivement que l'Irlande et le Royaume-Uni choisissent de participer («opt in») et contribueront de manière positive à la définition de la directive à l'examen. Le Comité considère toutefois que l'instauration de procédures «opt out» tend à soumettre le processus décisionnel communautaire à d'éventuelles pressions de la part des États membres qui, tout en bénéficiant d'une dérogation à l'application des règles, participent en tout état de cause aux discussions menées en vue de l'élaboration de ces règles. S'agissant du Danemark, qui a choisi de ne pas participer («opt out»), le Comité souhaite que le gouvernement danois contribue de manière positive et constructive en cas d'intervention de sa part dans le débat.

3. Observations particulières

3.1. Il est important que la proposition de directive ait précisé clairement que l'objectif du «regroupement familial» — article 2 (e) — est de «former ou maintenir l'unité familiale» (les liens familiaux peuvent être antérieurs ou postérieurs à l'entrée sur le territoire).

3.2. Dans la définition des «membres de la familles» — article 5,1 (a) — figurent à la fois le conjoint et «le partenaire non marié qui a une relation durable avec le regroupant» si, dans la législation de l'État membre concerné, la situation des couples non mariés est «assimilée» à celle des couples mariés. De l'avis du Comité, il y a lieu d'interpréter la notion d'«assimilation» à la lumière de l'article 2 (e) évoqué au paragraphe précédent (former ou maintenir l'unité familiale) et de l'article 7,5 (l'intérêt supérieur de l'enfant mineur). Il importe que les couples non mariés puissent vivre ensemble, s'entraider, reconnaître leurs enfants, les élever, les éduquer et exercer leurs droits et devoirs en tant que parents. En tout état de cause, il convient d'éviter des interprétations restrictives et le Comité invite par conséquent la Commission à veiller à la transposition de l'article 5 de la proposition de directive dans les législations nationales et à rendre compte de celle-ci dans le rapport prévu à l'article 18.

3.3. Le regroupement avec des ascendants et des enfants majeurs dépendants requiert une application rigoureuse, qui devrait toujours être fondée sur des considérations d'ordre humanitaire et social. Ainsi, le regroupement est possible pour les enfants majeurs s'ils ne sont pas mariés et ne peuvent subvenir à leurs besoins en raison de leur état de santé — articles 5,1 (e) et 12,2 —; ils ne disposent toutefois pas du droit à l'accès ni à l'éducation, ni au travail. Or, l'article 13,2

prévoit la possibilité d'octroyer un titre de séjour autonome sans indication de temps (à l'exception de la durée maximale de résidence de 4 ans), y compris à cette catégorie de membres de la famille. Dans le cas de figure d'un État membre habilité à délivrer un permis autonome, par exemple après un an (offrant ainsi la possibilité d'accéder à une activité professionnelle et à l'éducation), on comprend difficilement pourquoi ces droits liés au séjour autonome peuvent être exercés, alors qu'ils ne peuvent l'être directement au moment de l'entrée sur le territoire. Il conviendrait, par conséquent, de supprimer l'exception visée à l'article 12,2.

3.3.1. Le Comité signale que la proposition de directive ne couvre pas certaines des personnes les plus faibles rencontrant des problèmes spécifiques, notamment les cas suivants:

- a) les enfants majeurs mariés et dont l'état de santé (des deux conjoints) est grave (l'entrée n'est pas prévue);
- b) les enfants majeurs souffrant d'un handicap ou d'une maladie grave (l'entrée est autorisée mais pas l'accès à la formation ni au marché du travail). Il serait regrettable, pour ces personnes, que le regroupement se résume à une assistance au sein de la famille, sans aucune possibilité de vivre une vie humainement et socialement intégrée;
- c) les ascendants vivant dans une situation d'extrême pauvreté et de profonde misère (il ne leur est pas permis de travailler).

Le Comité souhaite que les États membres puissent faciliter le regroupement ainsi que l'insertion sociale et professionnelle pour ce type de cas humanitaires, par analogie avec les dispositions de l'article 5,4 de la proposition de directive relatives aux réfugiés ou aux personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire.

3.4. Le Comité se félicite de ce que la proposition de directive autorise également le regroupement en cas de mariage polygame — article 5,2 —; cette autorisation se limite toutefois à une épouse (réaffirmation du principe de l'unité familiale) ainsi qu'aux enfants d'une autre épouse si «l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige» (condition réitérée à l'article 7,5).

3.5. Il est primordial d'affirmer — article 6 — le caractère spécifique (et des conditions plus favorables) des réfugiés mineurs non accompagnés, qui peuvent également être rejoints par d'autres membres de la famille, non visés à l'article 5. Outre l'absence d'ascendants ou l'impossibilité de les retrouver — article 6 (b) — il faudrait également prévoir le cas de la non-fiability des ascendants, gardant toujours à l'esprit le critère énoncé à l'article 7,5 (l'intérêt supérieur de l'enfant mineur).

3.5.1. Le Comité signale que les mineurs non accompagnés n'entrent pas toujours dans la typologie des réfugiés et que leur arrivée sur le territoire communautaire constitue peu à peu un problème dont la dimension est à la fois quantitative et qualitative (pensons, notamment, aux mineurs exploités ou orientés vers la prostitution ou le crime). Ces cas ne peuvent être retenus dans le cadre de la proposition de directive à l'examen mais doivent être instamment pris en compte et traités par le biais d'instruments législatifs et de mesures dont l'objet principal est la protection et la réinsertion sociale des personnes concernées. Le Conseil européen de Tampere s'est également exprimé dans ce sens et a souligné la nécessité, d'une part, de définir des règles pénales pour la répression des exploités et des trafiquants d'êtres humains et, d'autre part, de protéger et de soutenir des parcours d'émancipation en faveur des victimes. Le Comité attend de la Commission qu'elle publie rapidement des propositions en la matière.

3.6. Le Comité ne perçoit pas clairement pourquoi il est fait usage du singulier à l'article 7 (Dépôt de la demande) où l'on parle d'«une demande» pour «un membre» de la famille. Selon lui, dans un souci de clarté, il conviendrait d'adopter la formulation suivante: «pour un ou plusieurs membres de sa famille» (en cohérence avec la présentation des dispositions dans le commentaire relatif à l'article 7).

3.7. Il importe qu'une réponse écrite et motivée soit obligatoirement fournie en temps opportun au regroupant dont la demande a été rejetée et que ce dernier ait la possibilité d'introduire un recours selon les normes procédurales nationales. De l'avis du Comité, il est toutefois nécessaire que le regroupant dont la demande a été rejetée soit informé des possibilités de vérifier la correspondance des règles et procédures nationales avec la législation communautaire par le biais d'un recours éventuel près la Cour européenne de justice.

3.8. Les conditions matérielles énoncées à l'article 8 prévoient la possibilité de refuser l'entrée pour des raisons de «santé publique». Le Comité estime que ce refus doit être limité aux cas de maladies incurables au sein de l'Union européenne ou aux cas présentant un risque grave et incontrôlable de contagion. En revanche, il importe que les États membres prévoient également l'éventualité d'un regroupement en cas de maladie grave ou infectieuse, sous réserve que le regroupant soit en mesure de garantir l'accès à des soins appropriés qui, dans certains pays d'origine, sont souvent indisponibles.

3.8.1. S'agissant de l'article 8,2, le Comité souhaite qu'il soit appliqué par les États membres en vertu du principe de proportionnalité et que des distinctions soient établies entre des délits mineurs et des délits graves au plan pénal passés en force de chose jugée: l'auteur d'un délit mineur, déterminé à se racheter et à s'intégrer pleinement et honnêtement au sein de la société d'accueil est fortement encouragé à le faire s'il bénéficie d'un soutien, en particulier le soutien direct de la famille.

3.8.2. Le Comité souhaite vivement que l'égalité de traitement avec les citoyens de l'Union européenne soit garantie aux membres de la famille qui se regroupent, en matière de protection de la santé, de prévoyance sociale et d'assistance. À cet égard, le Comité rappelle la demande qu'il a formulée dans son avis sur la «Communication de la Commission — Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale» concernant l'opportunité d'examiner la nécessité de rendre les systèmes de protection sociale des États membres plus transparents et plus aptes à résoudre les problèmes liés à l'accueil et à l'intégration des ressortissants de pays tiers.

3.9. Le Comité accueille favorablement les dispositions de l'article 13 concernant la délivrance d'un permis de séjour autonome aux membres de la famille et, plus particulièrement, les conditions plus favorables prévues à l'article 13, 3, pour des cas humainement et socialement difficiles, et estime que la dernière phrase («Lorsque des situations particulièrement difficiles l'exigent, les États membres acceptent ces demandes») doit être interprétée comme une obligation, tel qu'indiqué dans le commentaire relatif à l'article concerné.

3.10. Le Comité partage l'opinion selon laquelle il est nécessaire d'effectuer des contrôles et d'infliger des sanctions en cas de fraude ou de violation des règles en matière de regroupement; toutefois, à moins de procéder à des contrôles ou à des enquêtes revêtant un caractère vexatoire et portant atteinte à la dignité humaine des personnes, le Comité considère qu'il est extrêmement difficile de prouver qu'un mariage ait été conclu ou qu'une union de fait ait été établie dans l'unique but d'entrer ou de séjourner dans un État membre. Le Comité souligne que les contrôles et les enquêtes à caractère vexatoire sont exclus de l'esprit et de la lettre de la proposition de directive et que les États membres peuvent procéder à des contrôles ponctuels «lorsqu'il existe des présomptions fondées» (article 14,2). Le Comité invite dès lors les États membres à respecter ces critères, en s'assurant qu'aucune pratique vexatoire ne soit appliquée au niveau des administrations locales.

3.10.1. Le Comité relève, au passage, que la multiplication des mariages de convenance est favorisée notamment par les restrictions imposées à l'entrée de ressortissants de pays tiers ainsi que par la lenteur et la complexité des procédures auxquelles doit se soumettre toute personne émettant le désir légitime d'émigrer vers l'Union européenne. Le Comité réaffirme sa conviction selon laquelle il est indispensable d'établir des règles et des procédures claires et simples permettant de gérer les flux migratoires de manière à favoriser un développement contrôlé et à lutter contre les migrations clandestines. À cet égard, il rappelle les avis qu'il a adoptés, évoqués au paragraphe 2.3 et sa contribution au sommet économique et social euroméditerranéen de Paris (1996) dans laquelle il formulait une hypothèse de gestion expérimentale des flux migratoires visant à faciliter l'entrée, l'intégration ou le rapatriement éventuel en cas d'échec du «projet migratoire».

3.10.2. Il importe que les types de contrôles et de sanctions convergent: le Comité demande aux États membres, lors de la mise en oeuvre de la directive, de prévoir une bonne coordination afin d'éviter que des conditions trop disparates entraînent une distorsion des flux migratoires (tendance à choisir le pays le plus libéral).

3.10.3. Le Comité est parfaitement conscient que des filières criminelles organisent des mariages de convenance soit dans un but lucratif, soit en vue d'orienter leurs victimes vers la prostitution ou vers leurs propres activités criminelles. C'est la raison pour laquelle le Comité invite la Commission à définir rapidement — et les États membres à approuver instamment — des mesures uniformes visant à identifier et à punir les responsables de ces filières, filières grâce à des sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives, alors que d'autres règles devront porter sur la protection des victimes et prévoir

des parcours de réadaptation tel qu'indiqué au paragraphe 3.5.1.

3.11. Le Comité accueille favorablement les dispositions de l'article 18 prévoyant l'élaboration d'un rapport de la Commission sur l'application de la directive deux ans au plus tard après le délai imposé aux États membres pour s'y conformer. Le Comité s'attend à ce que la Commission l'invite à rédiger un avis sur ce rapport qui, selon lui, devrait être périodique (biennal ou triennal).

Bruxelles, le 5 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Amendement rejeté

Au cours de l'examen du texte de l'avis, l'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été rejeté:

Paragraphe 2.5

Supprimer la dernière phrase («S'agissant du Danemark, ... dans le débat.»).

Exposé des motifs

Le Comité n'a pas à jauger la volonté des États membres de prendre part aux négociations sur la réglementation communautaire. Le choix danois de l'«opt out» est le résultat d'un référendum qui a été validé par le parlement danois et reconnu par les autres États membres de l'UE.

Le fait qu'il ait choisi l'option «opt out» ne signifie pas que le Danemark n'entende pas se comporter de manière loyale vis-à-vis de la volonté des autres États membres d'adopter une réglementation commune, pas plus qu'il ne signifie que le Danemark ne veuille pas mettre en oeuvre les dispositions communes de l'UE.

Résultat du vote

Voix pour: 34, voix contre: 45, abstentions: 12.

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport»

(2000/C 204/10)

Le 7 décembre 1999, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section de l'emploi, des affaires sociales et citoyenneté, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 mai 2000 (rapporteur: M. Bedossa).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité économique et social a adopté par 112 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Préambule

1.1. La mondialisation du sport, la prise de conscience récente du dopage en tant que dérive voire d'embarde sociale et culturelle avec son aspect immoral et délétère pour la santé et la peur d'assister à une banalisation des pratiques dopantes ont suscité une demande citoyenne et déclenché une réaction responsable des Autorités sportives et des Pouvoirs publics pour retrouver et garantir une pratique sportive respectueuse de l'Éthique et de la Santé.

1.2. L'idéalisation du sport et l'image qu'il concourt à donner de la parfaite santé du corps humain a forcément conduit à une sous-évaluation du phénomène du dopage alors que sa dimension économique, sociale et culturelle est devenue très importante.

1.3. En outre, la lutte contre le dopage, malgré des avancées substantielles, donne trop souvent d'elle-même une image brouillée débouchant sur un constat de réelle fragilité. C'est sans doute parce qu'elle est aujourd'hui conçue et présentée comme une réponse immédiate et insuffisamment coordonnée à une problématique complexe alors que l'élaboration d'un système rigoureux, pérenne et universel paraît être le seul à même de combattre efficacement ce fléau.

1.4. Un effort de conception et d'organisation s'impose à l'évidence. Les rôles et les responsabilités des deux principaux partenaires que sont les Autorités sportives et les Pouvoirs publics doivent être redéfinis, voire institutionnalisés dans un espace qui n'est plus exclusivement national, qui doit englober les associations, les sociétés et les clubs à usage sportif et qui prend en compte non seulement les impératifs des calendriers de compétition mais aussi, et surtout, la protection de la santé des sportifs.

2. Introduction

2.1. Le Comité économique et social salue l'initiative de la Commission. Cette Communication met en évidence un

problème qui, pour l'opinion européenne, est devenu d'une extrême gravité à la suite notamment de la découverte et de la constatation presque généralisée de cas de dopage caractérisé⁽¹⁾ dans les épreuves sportives de certaines spécialités.

2.2. Cette violation répétée de l'éthique sportive amène l'opinion publique européenne à douter de l'authenticité des épreuves sportives renommées, notamment internationales, qui se déroulant le plus souvent sur le sol européen. L'irruption, dans ces activités sportives, de moyens médiatiques massifs amplifie ce phénomène.

2.3. Par ailleurs, l'intervention de diffuseurs puissants met en lumière le rôle des puissances financières qui permettent de prendre en charge et de développer ces épreuves sportives: l'engouement considérable du public risque de s'estomper peu à peu, voire de disparaître, si des mesures fortes, coordonnées et acceptées par les principaux acteurs ne sont pas rapidement mises en oeuvre permettant de lutter efficacement, à tous les niveaux: national, européen et international — contre cette tricherie que constitue le dopage.

2.4. À cet égard, le rôle de l'Union européenne (UE) est essentiel, les pays qui en sont membres étant en mesure d'être écoutés et suivis dans toutes les instances internationales. L'Union européenne a donc impérativement besoin, d'une part, de parler d'une seule voix et, d'autre part, de définir ses missions en élaborant une recommandation qui recueillera l'assentiment des principaux intéressés: fédérations, mouvements sportifs, autorités de tutelle, communautés des Organisations non gouvernementales (ONG) qui régissent le sport.

⁽¹⁾ En date du 11 novembre 1999, le Groupe européen d'Éthique des sciences et des nouvelles technologies a adopté un avis très circonstancié sur les aspects éthiques du dopage dans le sport et qui donne une définition précise du dopage, à laquelle le CES doit se rallier: «l'utilisation, en vue de l'amélioration des performances sportives, de substances, dosages ou méthodes interdits principalement en raison de leur effet néfaste potentiel sur la santé des sportifs, et susceptible également de mettre en péril les conditions de loyauté du sport, généralement acceptées».

2.5. L'action de l'UE est indispensable non seulement parce que la lutte contre le dopage est une question d'éthique mais aussi, et surtout, parce qu'elle est un impératif de santé publique.

2.6. Le Comité économique et social est très sensible à la demande d'avis de la Commission, car la responsabilité du Comité en tant que représentant de la société civile est pleine et entière. À cet égard, le tissu associatif promoteur du sport est très impliqué dans cette réflexion et demeure toujours attentif aux avis du CES qui compte en son sein des personnalités actives dans ce domaine.

3. Commentaires généraux sur la Communication de la Commission

3.0.1. Après avoir rappelé les différentes étapes récentes de la lutte contre le dopage au niveau international et européen, la Commission souligne le rôle moteur de l'UE, notamment au regard de la Convention européenne de lutte contre le dopage du Conseil de l'Europe de 1989.

3.0.2. Le Comité économique et social constate, à l'instar de la Commission, le changement récent de nature du dopage. Il approuve les raisons mises en évidence par la Commission expliquant le développement du dopage: excès de commercialisation du sport, multiplication des compétitions, environnement du sportif.

3.0.3. La Commission aborde la lutte contre le dopage par une triple approche visant à privilégier l'éthique et à renforcer la protection de la santé des sportifs tout d'abord, à instaurer un nouveau partenariat avec le Comité International Olympique (CIO) à travers notamment la création de l'Agence mondiale antidopage ensuite, et à mobiliser les instruments communautaires enfin.

3.0.4. Le Comité économique et social se félicite que la Commission fasse état, dans sa réflexion, de la nécessaire prise en compte de la dualité «éthique sportive» et «santé des sportifs». Il approuve, en outre, les nombreuses références de la Commission à des documents clés récents qui constituent la position du Parlement européen et du Comité des régions sur le sujet de la lutte contre le dopage.

3.1. *Éthique sportive et protection de la santé des sportifs*

3.1.1. Après avoir rappelé les principes éthiques que sont le droit à la santé, le principe d'intégrité, la nécessaire protection des personnes à risque et la dignité des sportifs, le Groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies⁽¹⁾ (GEE) réaffirme l'atteinte grave à la santé publique que constitue le dopage.

(1) Avis du GEE sur les aspects éthiques du dopage dans le sport (11 novembre 1999).

3.1.2. La Commission reprend dans sa Communication les principales propositions du GEE au nombre desquelles figurent notamment:

- la mise en place d'un système de contrôle efficient indépendant du mouvement sportif;
- la mise en œuvre d'un laboratoire européen de référence;
- l'encouragement à la recherche épidémiologique;
- l'organisation d'une grande conférence sur le dopage;
- l'introduction de dispositions spécifiques ayant trait à la protection des sportifs dans la réglementation communautaire relative à la santé et à la sécurité des travailleurs;
- l'élaboration d'une directive sur la protection des enfants et des adolescents dans le sport en vue de la préservation de leur santé et de la garantie de leur autonomie;
- la promotion par l'UE de formations spécialisées de médecine sportive;
- la mise au point d'un code de bonne conduite dans le domaine de la médecine du sport, en relation avec les instances de ces professions qui doivent surveiller son application auprès de leurs professionnels.

3.1.3. Le Comité économique et social se félicite de cette démarche de la Commission qui a souhaité recueillir le point de vue des experts sur la portée éthique, légale et scientifique du phénomène du dopage.

3.1.4. Il considère qu'un groupe de suivi de ses propositions particulièrement intéressantes se mette rapidement en place afin de veiller au respect des principes éthiques dégagés par le GEE et d'en assurer la mise en œuvre dans le temps.

3.1.5. Il sera vigilant sur la prise en compte dans les actions proposées par la Commission de ces différentes propositions qu'il ne manquera pas de compléter.

3.2. *Vers un partenariat entre l'Union européenne et l'Agence mondiale antidopage*

3.2.1. La participation à l'Agence mondiale antidopage (AMA) constitue le deuxième axe de l'action communautaire. La Communication de la Commission souligne, avec raison, que l'UE a un réel intérêt dans la création de l'Agence, notamment en raison des missions de cette nouvelle institution qui relèvent des domaines de compétence communautaire, par exemple en matière de protection de la santé publique, de recherche et de la libre circulation des sportifs.

3.2.2. Ce nouveau partenariat décrit par la Commission est essentiel pour le développement de la lutte contre le dopage: les organisations sportives, le mouvement olympique et les Pouvoirs publics doivent s'y engager résolument. Par ailleurs, l'UE doit affirmer sa présence, apporter son concours et partager son savoir pour la réussite de cette instance internationale tout en veillant à lui garantir le respect des principes d'indépendance et de transparence dans son fonctionnement.

3.2.3. Le Comité économique et social approuve vivement la participation de l'UE à la création de l'Agence mondiale antidopage. Il se félicite que, depuis le début des négociations, la position de l'UE soit très favorable à la naissance de cet organisme.

3.2.4. Néanmoins le CES demande à la Commission d'être attentive et vigilante, pendant la période transitoire qui s'étend jusqu'au 1^{er} janvier 2002, aux points suivants sur lesquels aucune position définitive n'a été encore arrêtée:

- le projet de statuts de l'Agence doit être complètement finalisé et accepté par tous, en spécifiant l'importance vitale de l'engagement politique et moral des parties concernées envers les activités de l'Agence;
- l'AMA doit rester le maître d'oeuvre de la nomenclature des substances et procédés dopants interdits, s'inspirant autant que faire se peut de la liste établie par la Commission médicale du CIO. Le CES demande que cette maîtrise d'oeuvre soit garantie à l'AMA;
- l'AMA doit organiser l'accréditation et la certification des laboratoires de contrôle pour l'application des règles fixées par le Mouvement sportif international;
- l'AMA doit garder l'initiative de la rédaction du guide de bonne exécution des contrôles au cours ou en dehors des compétitions;
- l'AMA doit rechercher le consensus entre les organisations gouvernementales ou publiques et l'ensemble du monde sportif;
- le CES souhaite une coopération forte des agences nationales de lutte contre le dopage avec l'AMA.

3.2.5. Le Comité sera très attentif au choix définitif du siège de cette AMA, qui devrait être maintenu en Europe où ont été prises les initiatives les plus importantes et où ont été conduits les travaux les plus nombreux et les plus pertinents. Il encourage la proposition de la Commission qui souhaite la modification du statut de l'AMA, c'est-à-dire le passage d'une institution de droit privé à celui de droit public.

3.2.6. Le Comité demande à ce que rapidement la Commission soumette au Parlement et au Conseil des ministres une proposition de participation de l'UE à cette AMA.

3.3. La mobilisation des instruments communautaires

3.3.1. La Commission souhaite dans son Plan d'appui communautaire, d'une part, améliorer, la coordination des mesures à caractère réglementaire (liberté de circulation, liberté de prestation de service, ...) et mobiliser au service de la lutte contre le dopage les instruments communautaires tels que:

- la recherche sur les substances et procédés dopants, les méthodes de détection et les conséquences du dopage sur la santé: le 5^e programme-cadre du Conseil (1998 à 2002) sur les actions de recherche, de développement technologique et de démonstration intéressent directement le dopage à travers les programmes «croissance et compétitivité durable» et «qualité de vie».

La Commission rappelle dans sa Communication que plusieurs priorités de recherche sont à prendre en compte comme les recherches à caractère médical et métrologique. Le Comité économique et social approuve cette orientation qui permet, à travers notamment la politique communautaire de recherche, de mettre en œuvre des actions concrètes telles que le développement d'une étude anonyme du suivi de la santé des athlètes de haut niveau en activité ainsi qu'une étude épidémiologique des anciens sportifs ayant terminé leur carrière de haut niveau.

- Les programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse peuvent contribuer à la lutte contre le dopage en matière de sensibilisation, de prévention et d'information: programme «Socrates» sur l'éducation, programme «Leonardo» sur la formation professionnelle et le futur programme «Jeunesse» sur la coopération dans le domaine de la jeunesse (formation d'animateurs, échanges de jeunes, ...).

Il est manifeste pour le Comité économique et social que les actions de recherche, de prévention par l'éducation, de formation et d'information en matière de lutte contre le dopage et de protection de la santé des sportifs ont vocation à être décentralisées et à utiliser les instruments communautaires diffus existants. Elles peuvent facilement s'insérer dans les programmes généraux existants moyennant l'adaptation à la problématique de la lutte contre le dopage et de la protection de la santé, voire compléter certains d'entre eux qui sont plus spécifiquement orientés vers tel ou tel secteur (comme la toxicomanie).

- Les programmes de coopération policière et judiciaire tels que *Oisín* (1996) pour les services répressifs et *Grotius* (1996) pour les magistrats par la mise en place de stages, de formation, d'échanges d'information.
- La directive n° 92/27/CEE⁽¹⁾ du 31 mars 1992 relative à l'étiquetage des médicaments pourrait servir de cadre d'action afin de présenter certaines mises en gardes spéciales pour certaines catégories de médicaments, notamment ceux qui contiennent des substances illicites en milieu sportif.

(1) JO L 113 du 30.4.1992.

— La Commission, sur la base de l'article 152 du Traité, a l'intention de présenter une proposition de recommandation du Conseil relative à la prévention du dopage dans le sport, notamment amateur. Les États sont invités à présenter un rapport sur l'adoption et la mise en œuvre des mesures prises dans les différents domaines prévus par la recommandation (prévention, sensibilisation, ...). Le nouveau plan d'action cadre en matière de santé publique devra intégrer un volet dopage.

3.3.2. Le Comité économique et social approuve l'idée de «mobiliser» les instruments communautaires existants au profit de la prévention et de la lutte contre le dopage. Il émet néanmoins deux importantes réserves, la première spécifique au volet «santé» proposé par la Commission, la seconde d'ordre plus général.

3.3.2.1. Le CES est conscient que l'article 152 du Traité ne prévoit pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires en matière de santé; en revanche il souhaite que les États membres complètent et coordonnent les dispositions sanitaires nationales en matière de dopage.

3.3.2.2. Par ailleurs, le Comité économique et social regrette que l'axe primordial de la politique de prévention et de lutte contre le dopage proposé par l'UE se limite à la mobilisation des instruments communautaires existants. Les enjeux de la prévention et de la lutte contre le dopage mériteraient l'élaboration d'un projet politique plus cohérent et plus global, intégrant par exemple certains aspects essentiels tels que le volet disciplinaire chez les sportifs quasiment éludé par la Commission.

4. Les propositions du projet d'avis du CES

Pour augmenter l'impact d'un plan d'appui communautaire à la prévention et à la lutte contre le dopage dans le sport, le CES considère que:

- le phénomène du dopage dans le sport est devenu, comme les événements récents l'ont révélé, hautement inquiétant dans tous les domaines sportifs, à tous les niveaux, professionnels ou amateurs et pour tous les types de population, notamment les jeunes.
- Il met en danger la santé des sportifs, fausse les compétitions, nuit à l'image du sport notamment auprès des jeunes et porte atteinte gravement à la dimension éthique du sport.
- Cette aggravation est facilitée par les lacunes législatives et réglementaires d'un grand nombre d'États en matière de prévention et de lutte contre le dopage ainsi que par une mauvaise coordination des politiques de lutte contre le dopage des différents États membres de la Communauté sportive internationale et en particulier des États de l'UE.
- Il faut donc concevoir une uniformisation entre les mesures et les actions prises au niveau des législations nationales, des institutions européennes, du Conseil de l'Europe et du mouvement sportif dans son ensemble, européen et international.

Le Comité économique et social estime que la mise en œuvre d'une législation et d'une réglementation relatives à la prévention et à la lutte contre le dopage revêt trois aspects indissociables. Il s'agit de l'éthique sportive, du volet répressif à l'encontre des filières du dopage et de la protection de la santé des sportifs. Les Pouvoirs publics des États membres ainsi que l'Union européenne sont directement concernés par l'élaboration de ce triptyque permettant de prévenir efficacement les pratiques de dopage et de lutter contre celles-ci.

4.1. L'éthique sportive

4.1.1. Le volet disciplinaire à l'encontre des sportifs convaincus de faits de dopage

4.1.1.1. Il existe manifestement une prudence de la Commission en ce qui concerne le volet répressif chez les sportifs en relation avec l'éthique sportive. Historiquement, la répression des sportifs est une initiative du mouvement sportif. L'implication des Pouvoirs publics notamment de ceux des États membres n'a été que secondaire et est actuellement très inégale.

4.1.1.2. Il existe une demande du Parlement européen (point 10 de la résolution)⁽¹⁾ et du Comité des régions (point 3.14.2 de son avis)⁽²⁾ pour actualiser ce volet disciplinaire et y impliquer plus fortement les Pouvoirs publics. Le CES demande que la Commission s'aligne sur cette position.

4.1.1.3. L'expérience a montré la fragilité de ce volet lorsqu'il est décliné dans le cadre d'une juridiction sportive isolée du fait de l'absence d'un cadre réglementaire fixé par les Pouvoirs publics. En effet, la juridiction sportive en la matière se révèle souvent défaillante pour sanctionner ses propres sportifs, ce qui tend à discréditer la lutte contre le dopage.

4.1.1.4. Sans aller jusqu'à élaborer avec force détail un type précis d'architecture disciplinaire à l'encontre des sportifs convaincus de faits de dopage, deux «modèles» sont envisageables. Le premier s'inspire de l'exemple français qui fait intervenir en premier lieu les fédérations sportives, et en second lieu une autorité administrative indépendante à la fois du mouvement sportif et du pouvoir politique ayant vocation à exercer un pouvoir de régulation — il s'agit du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage.

Le second confie à une autorité indépendante l'entière responsabilité de la poursuite et de la sanction des sportifs convaincus de faits de dopage.

Dans ces deux hypothèses, un partenariat, ou tout au moins une coopération, s'avère indispensable entre cet organisme et le mouvement sportif. Par ailleurs, il est impératif de veiller au strict respect des droits des sportifs quelle que soit la solution retenue.

(1) Résolution du Parlement européen sur les mesures urgentes à prendre contre le dopage dans le sport — JO C 98 du 9.4.1999.

(2) Avis du CdR sur «Le modèle européen du sport» 37/99 du 16 septembre 1999.

4.1.1.5. Le Comité économique et social considère que l'élaboration d'une directive communautaire pourrait favoriser la naissance de telles entités au niveau de chaque État membre et inciter à la mise en place d'une législation homogène en matière de sanction.

4.1.1.6. Il est essentiel, par ailleurs, de rappeler que ce volet de répression disciplinaire doit être bien distingué de l'aspect pénal, certains États membres ne faisant pas actuellement la différence.

4.1.2. Le code du CIO

4.1.2.1. Le Comité économique et social prend acte de la mise en application de la déclaration du Comité International Olympique concernant la lutte antidopage. Le code du CIO constitue un pas important dans la lutte antidopage notamment pour rendre crédible, voire exemplaire, le développement des Jeux olympiques, comme ceux de Sydney. Ce code est désormais une référence juridique et morale incontournable et le sport olympique doit en retirer les effets positifs. La lutte contre le dopage au cours des épreuves olympiques doit s'en trouver améliorée.

4.1.2.2. Le Comité économique et social salue les efforts récents du CIO qui a invité l'UE à participer plus activement par une coopération étroite dans la préparation des jeux de Sydney.

4.1.2.3. Si le Comité respecte l'indépendance du mouvement olympique, il constate que le code de lutte antidopage du CIO, mis en application le 1^{er} janvier 2000, est un code propre qui relève de la seule autorité du CIO et de ses comités nationaux. L'UE n'est présente que par la présence des représentants désignés des États membres.

4.2. Répression des filières du dopage

4.2.1. La Commission aborde le rôle des Pouvoirs publics des États membres dans le cadre du contrôle et de la surveillance des produits prohibés uniquement sous l'angle d'une incontournable coopération policière et judiciaire.

4.2.2. Le Comité économique et social approuve tout renforcement de coopération entre les États membres dans ces domaines sensibles, par exemple en vue du rapprochement des dispositions nationales définissant les délits et le niveau des peines applicables ainsi que l'importance de leur harmonisation sur un territoire où les hommes et les marchandises circulent librement.

4.2.3. Il est manifeste que l'environnement proche du sportif qui peut faciliter, inciter, offrir et administrer des substances dopantes, doit être réprimé de même façon que la fabrication, l'importation, ou la vente de préparations contenant des substances interdites puisque cette modalité d'offre insidieuse de produits illicites se banalise.

4.2.4. Le Comité économique et social préconise des règles d'interdiction de fabrication, d'importation ou de vente des substances prohibées et une harmonisation des dispositions pénales des États membres en matière d'action répressive sur l'environnement proche ou distant du sportif.

4.2.5. Le Comité précise, à cet effet, que les quinze États membres de l'Union européenne figurent parmi les pays signataires de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le dopage. Ces États sont donc tenus par la liste définissant les substances et procédés dopants interdits, établie par le groupe de suivi du CIO et intégrée dans la Convention du Conseil de l'Europe de 1989 par amendement. Cette liste est donc la même pour tous les États membres de l'Union européenne. Il est judicieux que chaque État utilise un référentiel obtenu par reconnaissance mutuelle.

4.3. La protection de la santé des sportifs

4.3.1. Le Comité économique et social considère la protection de la santé des sportifs comme l'un des objectifs prioritaires de la prévention et de la lutte contre le dopage.

4.3.2. À cette fin, il recommande une politique active d'informations sûres, claires, précises et actualisées auprès des athlètes susceptibles d'utiliser des substances ou des procédés dopants. Cette information doit être portée obligatoirement à la connaissance des sportifs lors de la signature ou du renouvellement de leur licence.

4.3.3. De plus, le Comité estime nécessaire d'instaurer un suivi médical obligatoire des sportifs de haut niveau défini conjointement entre les Pouvoirs publics et le Mouvement sportif. Ce suivi doit s'effectuer sur des plateaux techniques idoines. Il est, en outre, indispensable de mettre en place un réseau de correspondants indépendants du mouvement sportif en mesure d'analyser les résultats de ce suivi et d'élaborer des règles permettant de préserver la santé des sportifs en fonction des analyses pratiquées.

4.3.4. Ce suivi médical doit être considéré comme un garde-fou indispensable contre les conséquences pour la santé d'une utilisation de produits prohibés et d'une pratique sportive débridée. C'est aussi un moyen de faire de la médecine du sport une grande spécialité médicale qui ne doit pas avoir pour seul objectif la recherche de la performance.

5. Conclusion générale

En présentant son «Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport», la Commission met l'accent sur la juxtaposition des moyens développés par le mouvement sportif et des moyens communautaires existants.

Or, le Comité économique et social, dans le prolongement des rapports et avis du Parlement européen et du Comité des régions, s'attendait à l'élaboration d'un système communautaire de base qui serait l'ossature d'une lutte antidopage et d'une protection de la santé des sportifs structurées par les Pouvoirs publics des États membres. Cette approche aurait pu permettre de dresser les contours d'une architecture européenne de prévention et de lutte contre le dopage autour de trois grands volets que sont:

— la création d'une véritable politique communautaire active de prévention. Cette politique de prévention doit mobiliser tous les acteurs de la lutte contre le dopage: instances sportives amateurs et professionnelles, intervenants dans le secteur de l'éducation, de la jeunesse et des sports, autorités administratives indépendantes, organisations non gouvernementales, collectivités, professions de la santé et des médias.

— le développement et l'harmonisation des moyens de répression tant en matière disciplinaire à l'encontre des sportifs convaincus de faits de dopage qu'en matière pénale vis-à-vis des filières du dopage: la réorganisation du monde sportif en fonction du critère d'indépendance des contrôles et des sanctions, la coopération policière et judiciaire entre États membres et l'harmonisation des législations s'avèrent des éléments indispensables à cette politique de prévention et de lutte contre le dopage;

— la poursuite et l'amélioration de la recherche médicale et pharmacologique, aussi bien fondamentale que la recherche clinique: la mobilisation de toutes les ressources disponibles dans le secteur de la recherche est un complément déterminant dans la réussite d'une politique de prévention et de lutte contre le dopage. L'application du principe de précaution et l'ardente nécessité de protéger la santé des sportifs doivent être le «fil rouge» de cette politique.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur «L'assurance maladie complémentaire»

(2000/C 204/11)

Le 11 avril 2000, le Parlement européen, conformément à l'article 262 dernier alinéa du Traité, a décidé de consulter le Comité économique et social sur «L'assurance maladie complémentaire»

La section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 mai 2000 (rapporteur: M. Bloch-Laine).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité a adopté l'avis suivant par 113 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. INTRODUCTION

1.1. Le Comité économique et social a été saisi d'une demande d'avis sur un document de travail de la commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement européen relatif à l'assurance maladie complémentaire (PE.286.183 — DT/402.876). Le Comité a accueilli cette saisine avec beaucoup de satisfaction pour deux séries de raisons conjuguées: les unes tiennent à l'importance et la gravité du sujet considéré; les autres ont trait au rôle que le Comité estime pouvoir et devoir utilement exercer à l'avenir dans l'élaboration progressive des actes constitutifs d'un modèle social européen.

1.2. En préambule du présent avis, le Comité observe et souligne que le document qui lui a été soumis se situe dans une continuité de réflexions et d'actes tendant à mieux définir et mieux asseoir la vocation sociale de l'Union. L'initiative prise par la commission de l'Emploi et des Affaires sociales du Parlement témoigne de l'attention croissante portée depuis le début de la décennie 1990 au thème de la protection sociale dont la couverture maladie est un élément majeur, au regard de la lutte contre l'exclusion. Les principales manifestations de cette reconnaissance ont été, après la recommandation du 27 juillet 1992 sur la convergence des objectifs et politiques de protection sociale⁽¹⁾, trois communications de la Commission de 1995, 1997 et 1999⁽²⁾. Le Comité a rendu le 1^{er} mars 2000 un avis sur une «Communication de la Commission concernant une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale»⁽³⁾.

1.3. Le «document de travail» sur lequel il est aujourd'hui consulté marque une nouvelle étape dans ce cheminement.

I. Analyse du document de travail

On peut, pour l'analyse de ce texte, y distinguer trois volets: un sage rappel de quelques règles fondamentales édictées par les Traités de l'Union qui régissent l'approche et le traitement de la question (A). Le constat d'une situation préoccupante (B). Des propositions (C).

A. Les contraintes du contexte institutionnel

1. Le document rappelle que la responsabilité de l'organisation et du financement des systèmes nationaux de protection sociale incombe aux États membres.

2. Il souligne que la protection sociale s'exerce selon des modèles et procède d'arbitrages sociaux et politiques hérités de l'histoire et propres à chaque État.

3. Il insiste sur le fait qu'en la matière, les États membres doivent conserver leurs propres responsabilités en application directe du principe de subsidiarité.

4. Il constate que la libre concurrence, qui est l'un des principes fondamentaux de l'Union européenne, continue évidemment à régir les règles de l'assurance.

5. Il indique que, selon les schémas prévus par les Traités, l'Union, en ce domaine comme en d'autres, agit par le «biais de la mise en place de normes Minimales» visant à créer des «filets de sécurité».

6. Il précise que ce qu'on nomme les «prestations de confort» sont hors du champ de ses préconisations.

Si le Comité a tenu à rassembler et mettre en relief ces notations figurant en divers passages du document, c'est afin de bien faire apparaître le souci manifeste qu'ont eu ses auteurs, de ne sous-estimer aucune des contraintes à respecter et des difficultés à surmonter pour affronter pertinamment les défis inhérents au problème posé.

(1) JO L 245 du 26.8.1992, pp. 49-52.

(2) COM(95) 466 final — COM(97) 102 final — COM(1999) 347 final.

(3) JO C 117 du 26.4.2000, p. 33.

B. *Un constat alarmant*

On peut le résumer ainsi: nonobstant la diversité des situations nationales, on observe dans tous les États de l'Union, l'émergence ou l'accentuation de facteurs discriminants en matière d'accès à des soins de santé de qualité en temps utile; pareille inégalité, dont rien ne permet d'espérer qu'elle s'atténue spontanément est une forme singulièrement dommageable et choquante d'exclusion sociale, elle ne peut que desservir l'image et l'avenir de la construction européenne.

1. Exposé des causes

Bien que le document du Parlement ait pour objet délimité l'assurance maladie complémentaire, on saisisrait mal le sens et la portée des problèmes la concernant si on n'en rappelait pas le contexte. On peut le synthétiser comme suit:

- quelles que soient leurs spécificités, tous les dispositifs européens de protection de la santé sont confrontés à quelques tendances lourdes, à savoir:
 - un passé de vingt-cinq années de croissance ralentie, créatrice de chômage et de freinage des capacités contributives — impôts ou cotisations — des ménages et des entreprises;
 - un vieillissement démographique;
 - l'apparition de pathologies nouvelles, et, du fait des progrès de la recherche et de la thérapeutique, un accroissement du coût des soins.

La confluence de ces courants a rendu inévitable — à de rares exceptions près — une dérive de la part relative des financements publics dans un total de dépenses de santé qui, lui, croît presque partout, en pourcentage des PIB nationaux. Simultanément, en plusieurs endroits d'Europe, ont été constatés, un rétrécissement de l'accès des personnes les moins nanties — les plus mal loties — à des soins de qualité en temps utile, voire une détérioration de la qualité des soins pour les moins favorisés. Ceci revient à dire que les systèmes de santé obligatoires, fondés sur la solidarité, ont dans des mesures diverses, trouvé leurs limites.

Corrélativement à la diminution globale des champs de couvertures financés sur assiettes de prélèvement obligatoires, les champs de l'assurance complémentaire se sont élargis. Des mécanismes de protection sociale relevant de l'initiative privée, à but lucratif ou non lucratif, se sont développés à des rythmes et selon des modes divers.

On peut et doit considérer comme fondamentalement utiles l'existence d'un recours à l'assurance complémentaire maladie et toutes améliorations susceptibles d'en élargir l'ouverture. Pareille approche relève du respect du principe de réalité. Mais

vouloir respecter ce principe commande de ne pas l'édulcorer et de contribuer à dissiper, autant que faire se peut, des ambiguïtés. À cette fin, et à ce stade de son avis, le Comité tient à souligner les points suivants:

- a) Pour des raisons compréhensibles, qu'il serait trop facile et naïfs de stigmatiser, le langage politique a tendance, souvent, à voiler quelque peu la réalité des contraintes, à entretenir, vis-à-vis des opinions publiques, l'illusion que les États sont et seront en mesure de répondre aux aspirations, quels que soient les gisements de prélèvement obligatoires. Il faut souhaiter que des progrès courageux puissent être accomplis en la matière, vis-à-vis des opinions publiques, dans l'ordre du langage de vérité.
- b) Qu'on le veuille ou non, les dispositifs d'assurance complémentaire obéissent, selon des modalités très diverses, à des logiques de fonctionnement différentes, par essence même, de celles des mécanismes de couverture obligatoires, et ce, à deux égards conjugués:
 - Leurs coûts dépendent de la nature des risques. Leurs couvertures dépendent de la capacité financière des clients ou membres. Ces coûts peuvent être dissuasifs. On est donc dans une démarche de TRI, quelles qu'en soient les modalités.
 - Ces dispositifs, quels que soient leurs mobiles, leurs cultures, leurs stratégies, sont en situations concurrentielles. L'adhésion à leurs pactes ou contrats est Volontaire. Sauf à nier leur nature, sauf à vouloir détruire leurs ressorts profonds, sauf à vouloir se défaire sur eux de l'essentiel des missions de solidarité des États, il n'est pas question de les transmuter. À cet égard comme à d'autres, d'ailleurs, le document du Parlement est clair et lucide. Mais cela n'induit pas qu'il faille «se croiser les bras», se contenter de contempler, par respect pour la concurrence, le développement de logiques créatrices d'exclusions financières et/ou pathologiques.

Qu'ils le disent ou non, plus ou moins clairement, les États de l'Union savent tous quelles sont les données des choix qui leur incombent:

- soit alourdir le poids des prélèvements obligatoires (impôts ou/et cotisations);
- soit consentir à une réduction de la qualité et des délais de fourniture des prestations;
- soit optimiser les rôles croissants des systèmes de couvertures complémentaires.

- soit renforcer l'efficacité du fonctionnement des régimes obligatoires.

La question posée par le document soumis à l'avis du Comité est: que préconiser pour avancer sur la troisième de ces pistes?

2. Identification des obstacles

À cet égard, on peut souligner que, on est ici sur un terrain très difficile, en raison de la diversité des situations, des traditions, des démarches des États membres de l'Union:

- ici on paie des impôts; là on cotise, ici et là, on fait les deux, selon des dosages variés;
- ici, on a tendance à légiférer; là, on préfère négocier, contractualiser;
- ici, on différencie les démarches; là, on les uniformise, etc.

II. Observations spécifiques

Indication: cette partie de l'avis du Comité suit, paragraphe par paragraphe, la trame des Parties II et III du document du Parlement.

Préambule — Partie II

Le Comité approuve et soutient la réaffirmation des missions de protection sociale incombant à l'Union européenne, tant dans la reconnaissance des spécificités qu'au regard d'un objectif commun de solidarité.

§ 1-2. Le Comité estime que les chiffres évoqués seraient plus convaincants s'il s'agissait de la part des dépenses remboursées.

§ 1-3. Il serait utile — afin d'étayer la démonstration — de présenter des données globales et comparables au niveau européen; elles apporteraient un éclairage intéressant pour déterminer quels soins ou services sont, totalement ou en partie, laissés à la charge des personnes. Certains États — pour maîtriser les dépenses en maintenant des bases minimales — ont établi des systèmes nouveaux; une sélectivité de situations personnelles prioritaires. Une information sur ce point serait la bienvenue.

§ 1-5. Le Comité estime que la solidarité, en tant que principe, concerne d'abord les régimes obligatoires. La question de son éventuel partage avec les régimes complémentaires doit faire l'objet d'un débat clair. Ce point ne peut être laissé dans le flou.

§ 2. Il conviendrait de connaître les chiffres relatifs à la fraction de la population couverte par l'assurance maladie complémentaire.

§ 2-3. L'objectif du droit aux soins de santé est de garantir, en temps utile, l'accès à des soins médicaux jugés nécessaires à partir de critères médicaux considérés comme objectifs. Il ne peut s'agir que de besoins reconnus médicalement.

§ 3-5. Concernant l'optique et le dentaire, il faudrait savoir si les soins sont couverts par les systèmes obligatoires, et, si oui, comment et dans quelles proportions.

Partie III du document

§ 3. Il est dit que «la loi du marché amène la sélection systématique des risques». Le Comité observe que tous les acteurs de ce marché sont en quête de clients. Certains proposent des niveaux de primes les plus bas. Ils sélectionnent les «bons risques»: personnes jeunes, et en bonne santé. D'autres pratiquent une mutualisation permettant de ne pas éjecter les moins aisés, les plus malades, les plus âgés. Dans une conception très rude de la loi du marché, la sélection systématique des risques ne peut conduire qu'à l'éviction, à la mise hors marché des plus faibles.

Le document préconise l'instauration de règles minimales permettant d'éviter l'absence de couverture sociale. S'agit-il de l'absence de recours à des soins minimaux qui seraient couverts par les régimes obligatoires, mais à quel niveau de qualité Et dans quels délais de prestations ?

S'agissant des «gros risques», il conviendrait d'organiser une mutualisation, en créant, par exemple, des fonds de garantie, à la charge des opérateurs d'assurance, prenant en charge les surprimes.

§ 5. Le Comité approuve totalement la remarque.

III. Avis sur les mesures proposées

A. *Charte des droits fondamentaux*

Le Comité est favorable à ce que la Charte pose en la matière des principes forts; qu'elle s'inspire de la Charte sociale du Conseil de l'Europe et de la Charte des droits sociaux de l'Europe.

B. *Instruments de suivi*

Le Comité estime nécessaire que l'Union mette en place les moyens effectifs d'une veille européenne sur ce sujet qui est majeur:

- soit en ayant recours à telle ou telle agence déjà constituée;

- soit en dotant le Comité de la protection sociale dont la constitution vient d'être accordée des capacités logistiques et budgétaires requises à cette fin;
- soit, à défaut de telles dotations, en créant un observatoire.

C. Socle de règles minimales

1. Le Comité est favorable à ce que l'on retienne en matière d'accès à des soins de qualité en temps utile une notion commune de service universel.

2. Il estime que plutôt que de légiférer sur un champ dont on a bien souligné la complexité, il s'agirait d'orienter. L'objectif serait de faire en sorte que dans chaque État soient établis en concertation avec les assureurs privés, par la négociation, des cahiers des charges contractuels qui constitueraient des codes de bonne conduite, permettant d'éviter les

exclusions, auxquelles peut conduire un exercice immodéré de la logique de sélection des risques.

Le Comité serait en faveur d'une recommandation en ce sens; conformément aux dispositions prévues à l'article 152 du Traité.

3. Le Comité est favorable à l'idée de garantie viagère.
4. Le Comité est favorable à ce que tous efforts soient faits pour mobiliser les assureurs complémentaires dans l'action de prévention.
5. Le Comité est défavorable à l'utilisation de l'information sur la génétique à des fins de discrimination en assurance.
6. Le Comité est favorable à l'institution d'un Mediateur dans chaque État afin de favoriser l'évaluation et la résorption de litiges entre assureurs et assurés sur la base des codes de bonne conduite préconisés au § 2 ci-dessus.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil instituant un Comité de la protection sociale»

(2000/C 204/12)

Le 24 mai 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son Règlement intérieur d'élaborer un avis d'initiative sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 5 mai 2000 (rapporteuse: Mme Cassina).

Au cours de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 111 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction — contenu de la proposition

1.1. Après la communication «Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale» publiée le 14 juillet 1999⁽¹⁾ et à la suite des conclusions du Conseil des Affaires sociales du 29 novembre 1999 et du Conseil du 17 décembre 1999, qui ont entériné les principaux aspects de ladite proposition, la Commission vient de publier une proposition de Décision du Conseil «instituant un Comité pour la protection sociale»⁽²⁾ qui devrait s'appeler «Comité européen de la protection sociale (CEPS)».

1.2. Dans l'avis émis sur la communication de juillet 1999⁽³⁾, le Comité a beaucoup insisté sur la nécessité de développer des instruments aptes à permettre la participation de tous les acteurs intéressés, soulignant qu'il ne peut y avoir de modernisation — voire d'amélioration — des systèmes de protection sociale sans la création d'un fort consensus. Ce consensus doit être bâti, à la fois, au niveau national et communautaire. En particulier, le Comité demandait que le groupe de fonctionnaires de haut niveau des États membres, qui sera préposé à la gestion du processus afférent à la stratégie concertée de modernisation, établisse des procédures visant à impliquer dans le processus les partenaires sociaux et les autres organes et institutions représentant les intérêts des différents secteurs de la société.

1.3. Dans la proposition de décision qui fait l'objet du présent avis, il est proposé de nommer le groupe de fonctionnaires de haut niveau «Comité européen de la protection sociale» (CEPS); sa composition et ses tâches sont ainsi esquissées:

- a) le CEPS sera composé de deux représentants par État membre et de deux représentants de la Commission;
- b) le CEPS est censé, entre autres, (art. 1 de la proposition de Décision):
 - assurer le suivi des politiques de protection sociale des États membres;
 - faciliter les échanges d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres et la Commission;

- élaborer un rapport annuel sur la protection sociale à présenter au Conseil et portant sur les développements de la stratégie visant les objectifs indiqués par le Conseil;

- c) suite à une demande du Conseil ou de la Commission, élaborer des avis ou développer des travaux dans les domaines qui lui sont propres;
- d) travailler, le cas échéant, en collaboration avec d'autres organes compétents et d'autres comités responsables pour les questions économiques et sociales;
- e) établir des contacts adéquats avec les partenaires sociaux.

1.4. Le Comité estime que la proposition de la Commission va dans le bon sens, mais qu'elle mériterait d'être précisée et avance les remarques et suggestions qui suivent.

2. Remarques

2.1. Le Comité apprécie que, dans l'exposé des motifs, la Commission confirme qu'elle vise trois grands axes pour instaurer la coopération dans le cadre de la stratégie concertée: le groupe de fonctionnaires de haut niveau (le futur CEPS), l'utilisation systématique du «rapport sur la protection sociale en Europe» et la participation de tous les acteurs concernés. Cela correspond exactement à l'approche qui a inspiré le CES dans son précédent avis sur la «stratégie concertée».

2.2. Cependant, le CES exprime des réserves sur le texte de la proposition de décision en tant que tel parce que les références à ces trois axes sont peu ou pas développées et, surtout, aucun mécanisme n'est proposé pour garantir les relais avec les partenaires sociaux (on mentionne seulement que le Comité «établit des contacts appropriés» avec ces derniers — article 1.4). Le Comité suggère que cet article 1.4 soit clarifié en ajoutant: «notamment en établissant des procédures d'information et de consultation et la possibilité de participation de délégations des partenaires sociaux à certaines de ses réunions».

⁽¹⁾ COM(97) 347 final.

⁽²⁾ COM(2000) 134 final.

⁽³⁾ JO C 117 du 26.4.2000, p. 33.

2.2.1. Il est nécessaire en outre qu'au niveau national, les gouvernements des États membres garantissent l'application de telles procédures et la mise à disposition d'enceintes d'information, de consultation et de participation des partenaires sociaux, afin d'associer les acteurs sociaux sur une base permanente quant aux réflexions et aux activités que les représentants nationaux au sein du CEPS seront appelés à mener.

2.3. Le Comité apprécie le libellé de l'article 1, 3 où l'on dit que le CEPS «travaille, s'il y a lieu, en coopération avec d'autres organes et comités appropriés, traitant de questions de politique sociale et économique» parce qu'il considère que le Comité a exactement le profil indiqué dans l'article en question et confirme sa pleine disponibilité à mettre son expérience à la disposition du CEPS.

2.3.1. De son côté, le CES suivra avec beaucoup d'attention la mise en place définitive du CEPS et son futur travail; il demandera notamment d'être informé systématiquement sur les activités du CEPS de façon à pouvoir apporter sa contribution, aussi bien en émettant des avis d'initiative et des rapports d'information qu'en faisant le lien avec les organisations d'origine de ses membres, lesquels inviteront au besoin leurs organisations à s'activer au niveau national et/ou européen.

2.4. Le CES souhaite en outre que, dans le cadre de la coopération avec les différentes institutions, le CEPS entretienne avec soin les rapports avec le Parlement européen, qui a manifesté sa volonté de contribuer de façon continue à la «stratégie concertée pour moderniser la protection sociale».

2.5. Le Comité regrette aussi que la nécessité d'associer à cette stratégie les pays candidats à l'adhésion ne fasse pas l'objet de la moindre allusion et souhaite vivement que ce point crucial soit introduit, par le même CEPS, parmi les priorités de son travail et il se déclare prêt à mettre à la disposition du CEPS l'expérience qu'il a développée avec les partenaires socioprofessionnels de ces pays.

2.6. Le Comité insiste sur la nécessité que le travail du CEPS soit fondé sur une documentation soigneusement établie et largement diffusée et soumise à discussion. À cet égard, il

souligne le rôle-clé de la Commission, qui assurera le secrétariat du CEPS, ainsi que toute l'importance du rapport annuel amélioré sur la protection sociale en Europe, rapport qui constituera un instrument essentiel de la stratégie concertée.

2.7. Sans préjuger des décisions que le CEPS prendra dans le cadre de son autonomie, le Comité souligne la nécessité que les rapports annuels portent sur les quatre objectifs de la stratégie aussi bien que sur le mainstreaming, objectifs qui doivent être poursuivis ensemble et sans priorité l'un par rapport aux autres. Les quatre objectifs — rendre le travail avantageux et fournir un revenu sûr, garantir des retraites sûres et des régimes de retraites viables, promouvoir l'intégration sociale, garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé — sont, en soi, intimement liés et l'avancement vers l'un devra nécessairement comporter l'avancement vers les autres.

2.8. Le Comité note que la Commission assurera le secrétariat du CEPS (article 3.2). À ce propos, le Comité exprime sa vive préoccupation quant à l'écart entre les ambitions affichées en esquissant la stratégie et les moyens qui sont mis à disposition. Les ressources matérielles et humaines à allouer sont exigües: la fiche financière prévoit, au point 10.1, deux emplois, c'est-à-dire: deux fonctionnaires de grade A à 0,6 du temps et un de grade C à 0,8 du temps; les ressources humaines supplémentaires sont aussi prévues — point 10.2 — mais, là aussi, il ne s'agit que de deux personnes pour un maximum de deux fois le coût unitaire/année de 108 000 Euro).

2.8.1. Le Comité juge que l'ensemble des ressources prévues est extrêmement exigü, par rapport aux tâches que le CEPS est censé remplir et invite la Commission à revoir ses prévisions. Le CEPS devra développer un travail considérable et devra, par exemple, pouvoir demander des études et des approfondissements de haute qualité, procéder à des auditions et, le cas échéant, à des missions sur place (au delà des 2 réunions dans les États membres qui détiennent la présidence, prévues par an) pour repérer les éléments pour le benchmarking.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Charte européenne des petites entreprises»

(2000/C 204/13)

Le 11 avril 2000, le Comité économique et social, conformément à l'article 23 alinéa 3 de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur la «Charte européenne des petites entreprises»

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 3 mai 2000 (rapporteur: M. Pezzini).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité a adopté le présent avis par 70 voix pour, et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Comité économique et social se félicite que le Conseil européen de Lisbonne ait décidé d'élaborer une charte pour les petites entreprises. Une telle initiative apparaît d'autant plus cruciale si l'on considère le défi que constitue la société de l'information pour l'ensemble des entreprises, et en particulier pour les petites entreprises. Elle témoigne également de la sensibilité que les États membres et la Commission ont acquise à l'égard des petites entreprises, surtout au cours de ces dernières années.

1.2. Les petites entreprises représentent plus de 95 % de l'ensemble des entreprises de l'Union, et emploient environ deux tiers de la main-d'oeuvre totale. En outre, elles créent chaque année entre 60 et 80 % des nouveaux emplois. Le Comité rappelle également que les petites entreprises ne disposent pas des moyens financiers et humains des grandes entreprises, et que, par conséquent, les interventions qui ne tiendraient pas compte de leurs spécificités pourraient constituer un véritable obstacle au développement économique et à la création d'emplois.

1.3. Il n'est pas inutile de rappeler que les petites entreprises, qui représentent l'ensemble des activités, englobent notamment les microentreprises (moins de 10 salariés), les entreprises composées du seul chef d'entreprise ainsi que les entreprises artisanales, qui jouent un rôle universellement reconnu dans l'émergence d'une nouvelle culture d'entreprise et en tant que premier laboratoire de formation et d'éducation au travail et au savoir pratique⁽¹⁾.

1.4. Le Comité invite la Commission à poursuivre ses efforts afin de mettre en oeuvre, en collaboration avec les États membres, le programme prévu au titre des «Actions intégrées» et des recommandations formulées par la task force BEST.

1.5. Par ailleurs, la Commission et le Conseil, au moyen des méthodes et des instruments qui conviennent, devront poursuivre la mise en oeuvre d'interventions stratégiques destinées aux petites entreprises et au secteur de l'artisanat, en maintenant un dialogue constant avec les partenaires économiques et sociaux et en assurant la diffusion des bonnes pratiques.

1.6. Il serait opportun d'améliorer les critères d'évaluation des résultats obtenus, en se basant sur des critères objectifs tels que le taux de création d'entreprises, la durée de vie des jeunes entreprises, le coût du crédit, l'accès des petites entreprises au capital-risque, ...

L'utilisation de ces critères pourrait déboucher sur la création d'un «tableau de bord» (scoreboard) présentant les objectifs et les résultats obtenus. Le Comité pourrait contribuer à cette activité via la constitution d'un groupe ad hoc, qui pourrait notamment organiser des auditions dans les différents États.

CHARTE DES PETITES ENTREPRISES⁽²⁾

1. Les programmes et actions communautaires, ainsi que les interventions soutenues par les États membres doivent prendre en considération les réalités et les exigences des petites entreprises.
2. Les programmes scolaires et les centres d'éducation et de formation doivent contribuer à souligner l'importance de l'esprit d'entreprise et la valeur sociale et économique du travail effectué par les petits entrepreneurs et par les employés des petites entreprises.
3. Il est nécessaire d'approfondir les aspects culturels et les dynamiques sociales et contractuelles qui régissent les rapports entre ceux qui travaillent, à différents niveaux, dans les petites entreprises.
4. Il y a lieu de favoriser et de soutenir les interventions et les actions qui prévoient l'accès des petites entreprises (chefs d'entreprise et salariés) à la formation, à l'information, au développement des compétences organisationnelles et administratives, à la recherche et à l'innovation, ainsi qu'au développement durable.
5. L'apprentissage au sein de l'entreprise doit être encouragé en tant que catalyseur de l'esprit d'entreprise auprès des jeunes, et en tant qu'instrument de réussite pour les jeunes dotés de capacités créatives. Parallèlement, les obstacles à la mobilité européenne des jeunes en phase d'apprentissage doivent être supprimés.

⁽¹⁾ Communication de la Commission «l'Artisanat et les petites entreprises, clés de la croissance et de l'emploi en Europe» (COM(95) 502 final).

⁽²⁾ Conformément aux conclusions du Conseil de Lisbonne, entreprises comptant moins de 50 salariés.

6. L'accès des petites entreprises aux moyens de financement doit faire l'objet de mesures d'encouragement, et le coût de la transmission des entreprises doit être allégé.
7. Certains aspects de la législation en matière de faillite doivent être revus et adaptés au développement du monde de l'entreprise.
8. Les politiques publiques doivent faciliter l'accès au marché des petites entreprises, en particulier des entreprises implantées dans les régions défavorisées, en réduisant les surcoûts et en soutenant les mouvements associatifs qui opèrent dans le domaine économique ainsi que le développement de réseaux aux niveaux national et international.
9. Il faut mettre en place un guichet, un document et un numéro d'identification unique pour la phase de création et de développement des petites entreprises.
10. Tous les contrôles prévus par la législation en matière d'environnement et de sécurité sur le lieu de travail devraient être mieux coordonnés au niveau national.
11. Il faut garantir que les règles qui régissent les rapports des entreprises entre elles ainsi qu'entre les entreprises et les pouvoirs publics soient appliquées avec rapidité et à propos, en élargissant et en renforçant le recours au principe du consentement tacite, et en instituant un médiateur des petites entreprises.
12. Il est nécessaire de développer un régime fiscal simplifié et prévoir, en cas de charges excessives, une exemption au bénéfice des microentreprises ne dépassant pas un certain seuil de chiffre d'affaires.
13. Il faut favoriser l'accès des petites entreprises à tous les programmes communautaires et, en particulier, aux programmes en matière de recherche et d'innovation.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission — L'environnement en Europe: quelles orientations pour l'avenir? Évaluation globale du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable "Vers un développement soutenable"»

(2000/C 204/14)

Le 7 décembre 1999, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 mai 2000 (rapporteur: M. Ribbe).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 70 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

0. Synthèse des principales recommandations

0.1. Tout en partageant l'opinion largement répandue selon laquelle les démarches fondamentales du 5^e PAE étaient les bonnes et en reconnaissant que ce programme a eu plusieurs résultats positifs, le Comité est très préoccupé par la poursuite de la dégradation de la qualité de l'environnement en Europe, qu'il considère comme le critère le plus important pour évaluer l'efficacité des programmes européens d'action successifs en matière d'environnement et de la politique européenne de l'environnement en général.

0.2. Le Comité déplore que l'évaluation globale, bien que présentant une liste sommaire des problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre du 5^e PAE, ne puisse en aucun cas être considérée comme une analyse systématique et détaillée du faible succès enregistré par le programme. Le Comité considère cette lacune comme l'un des principaux points faibles de ce document. Une analyse approfondie est indispensable, non seulement pour préparer et mettre en oeuvre le 6^e PAE lui-même, mais également pour l'avenir de la politique européenne de l'environnement dans une Union élargie. Le Comité invite donc la Commission à entamer des travaux en la matière et à présenter les résultats sous la forme d'une communication.

0.3. Cette communication devrait porter, entre autres, sur les lacunes existantes en matière d'intégration des stratégies, y compris l'inconséquence et l'incohérence des politiques de l'UE, sur l'efficacité des instruments de la politique environnementale, sur les disparités entre les États membres en ce qui concerne la mise en oeuvre et l'application de la législation environnementale, sur les effets positifs et négatifs de la mondialisation, ainsi que sur l'attitude de la population en général face aux changements structurels nécessaires dans nos sociétés pour arriver à un véritable développement durable au niveau mondial.

0.4. Le 6^e PAE ainsi que les programmes d'action thématiques envisagés par la Commission et fermement réclamés par le Comité devraient contenir les éléments suivants:

- des indications détaillées sur la manière dont les problèmes rencontrés lors de la mise en oeuvre du 5^e PAE seront résolus;

- une réflexion sur la répartition des tâches entre les différents niveaux administratifs, sur la nécessité de plans environnementaux stratégiques et sectoriels nationaux (et régionaux) et sur leur coordination avec les futurs PAE;
- des stratégies spécifiques afin de poursuivre l'application conséquente et intégrale des principes fondamentaux de la politique environnementale inscrits dans le traité;
- une large définition du développement durable, qui impliquerait que le 6^e PAE, outre qu'il porterait sur la qualité de l'environnement de vie à l'intérieur de l'UE, soit aussi attentif aux incidences du modèle de développement de l'UE sur la qualité de l'environnement dans les pays tiers, sur l'utilisation des ressources aux niveaux européen et mondial, ainsi que sur la santé humaine et la qualité de la vie;
- des objectifs qualitatifs et quantitatifs à long terme, définis au niveau de l'Union pour des thèmes environnementaux choisis et avec la participation, dans le cadre d'une approche intégrée, des différents acteurs et des différentes formations du Conseil, ainsi que des calendriers pour leur réalisation à long et à moyen terme;
- si possible, une traduction des objectifs quantitatifs en objectifs pour chaque État membre;
- des objectifs sectoriels nationaux et communautaires;
- des orientations claires et détaillées pour les travaux futurs en matière d'intégration sectorielle aux niveaux de l'UE et des États membres;
- une mention explicite de la nécessité d'établir un lien entre les futurs systèmes de surveillance et de rapports et le 6^e PAE.

1. Introduction

1.1. La communication sur l'«évaluation globale» (EG), qui a été présentée au Conseil européen d'Helsinki au mois de décembre 1999, contient une évaluation des résultats d'ensemble du 5^e Programme d'Action de l'Union européenne en matière d'Environnement (5^e PAE) adopté en 1992 et révisé en 1998. En même temps, cette communication vise à ouvrir

un débat avec les autres Institutions de l'Union européenne et les autres acteurs à propos de l'avenir de la politique de l'Union européenne en matière d'environnement, en particulier dans la perspective de l'élaboration d'un 6^e PAE. Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki, la Commission devra présenter d'ici à la fin de l'année 2000 une proposition de 6^e PAE.

1.2. Parallèlement à l'évaluation globale, la Commission a présenté deux documents de travail: l'un sur l'intégration dans les politiques communautaires des préoccupations relatives à l'environnement, et l'autre les indicateurs environnementaux et les indicateurs d'intégration⁽¹⁾. Le premier document évalue les stratégies d'intégration élaborées par le Conseil dans ses différentes formations (énergie, transports, agriculture, industrie, etc.) depuis le Conseil européen de Cardiff qui s'est tenu en 1998. L'élaboration de ces stratégies sectorielles devrait s'achever d'ici au mois de juillet 2001 et devrait être suivie de la mise en oeuvre immédiate de ces stratégies. Le deuxième document décrit le système d'indicateurs de l'Union européenne qui est en préparation (système qui consiste en indicateurs environnementaux, indicateurs d'intégration et indicateurs de durabilité) et apporte des informations sur les activités actuelles et futures en ce domaine (AEE, OCDE, Eurostat, etc.). Les deux aspects, c'est-à-dire l'«intégration» et les «indicateurs», jouent un rôle essentiel dans le débat concernant le 6^e PAE.

1.3. Le Conseil européen d'Helsinki a aussi invité la Commission à présenter une stratégie à long terme en matière de «durabilité», stratégie qui devra articuler entre elles les dimensions économique, sociale et écologique du développement durable. Cette stratégie, que devrait élaborer un groupe de travail présidé par Romano Prodi et qui sera présentée au Conseil européen de Göteborg au mois de juillet 2001, servira aussi à alimenter le réexamen décennal du processus de Rio (Rio + 10), qui est prévu pour 2002.

1.4. Dans le présent avis, le Comité présentera des observations sur la mise en oeuvre du 5^e PAE (paragraphe 3) et formulera aussi, en partie dans le contexte de ces observations, un certain nombre de propositions en vue de l'élaboration du 6^e PAE (paragraphe 4). Etant donné que le 6^e PAE, contrairement à son prédécesseur, se présentera sous la forme d'un document plutôt court et stratégique, peut-être suivi ultérieurement par des plans d'action séparés, plus spécifiques, la quatrième partie de l'avis privilégiera certaines questions et certains principes à caractère essentiel. Des observations plus détaillées seront présentées lors de la consultation du Comité sur le 6^e PAE proprement dit ainsi que sur les plans d'action séparés.

2. Observations introductives générales

2.1. Avant toute chose, le Comité souhaite souligner qu'il a insisté à plusieurs reprises sur l'importance fondamentale d'un niveau élevé de protection de l'environnement en Europe. Les normes élevées de protection sont non seulement nécessaire à la préservation des bases de la vie humaine, mais il s'est aussi souvent avéré qu'elles pouvaient constituer un avantage concurrentiel pour l'économie. Toutefois, il est également clair que des normes environnementales comparativement élevées peuvent donner lieu à des désavantages concurrentiels pour l'Europe dans la lutte pour obtenir des marchés mondiaux. Autrement dit, la négligence d'autres États en matière de protection de l'environnement menace de plus en plus les efforts de l'Europe dans ce domaine.

(1) SEC(1999) 1941 et SEC(1999) 1942 en date du 24 novembre 1999.

2.2. En dépit du fait que la protection de l'environnement en Europe présente encore d'importantes lacunes, le Comité constate qu'au sein de l'UE, le débat sur la protection de l'environnement est mené à un niveau élevé en comparaison des autres régions économiques importantes au niveau mondial. Le monde politique, les entreprises et la société civile sont conscients de l'importance de la protection de la nature et de l'environnement. Le CES considère cela comme une grande réussite sociale et culturelle de la dernière décennie. Il ne fait aucun doute pour les Européens qu'une protection globale de l'environnement et de la nature fait partie de la culture européenne. Le fait que les parties concernées aient été invitées à participer à l'évaluation globale et à la préparation du 6^e PAE est donc particulièrement positif. Le Comité engage les différentes formations du Conseil à envisager la possibilité d'adopter cette démarche, en particulier dans le cadre de leurs travaux sur les stratégies d'intégration sectorielle.

3. Les résultats du 5^e PAE

3.1. L'évaluation globale conclut que «la Communauté a progressé dans l'élaboration de sa politique environnementale et que, dans certains secteurs, celle-ci commence à porter ses fruits». Toutefois, elle note également qu'«il est clair que les progrès vers le développement durable sont limités et que les objectifs du 5^e programme n'ont pas été atteints». Sur la base du rapport de l'Agence européenne de l'environnement (AEA)⁽²⁾, qui date de juin 1999, la Commission fait observer que la qualité de l'environnement en Europe, que le Comité considère comme le critère le plus important (bien qu'il ne soit pas nécessairement le seul) pour l'évaluation du succès du programme, se détériore à de nombreux égards et que si l'on ne prend pas de nouvelles mesures, cette qualité continuera de se détériorer à l'avenir. Heureusement, l'évaluation globale met aussi en évidence plusieurs résultats positifs: outre des succès relatifs dans des domaines tels que l'acidification, l'appauvrissement de la couche d'ozone ou la qualité de l'eau, ces résultats concernent des aspects plus liés à des politiques, tels que l'amélioration de la qualité technique de la législation et l'utilisation prévue d'une panoplie d'instruments plus étendue. Le Comité se réjouit de ce que de nombreux règlements et directives relatifs à la protection de l'environnement aient été arrêtés ces dernières années. Leur impact sur l'environnement ne se fera sentir en partie que plus tard. En même temps, il faut toutefois être conscient du fait que selon les projections de l'Agence européenne de l'environnement, il est clair que cette législation ne suffira pas à elle seule pour atteindre les objectifs écologiques nécessaires.

(2) Sous le titre «Des progrès, mais un tableau assez sombre dans l'ensemble», le tableau récapitulatif figurant au paragraphe 1.2 du rapport montre un «développement défavorable» pour 8 des 15 problèmes environnementaux étudiés (changement climatique, appauvrissement de l'ozone, dégradation du sol, santé humaine, zones littorales et milieu marin, zones rurales et zones montagneuses), alors que dans 6 cas (substances dangereuses, pollution atmosphérique transfrontalière, stress hydrique, risques naturels et technologiques, biodiversité et zones urbaines), l'on a observé un «développement positif mais insuffisant». Dans un cas (OGM), l'évolution est incertaine.

3.2. La poursuite de la dégradation de l'environnement en Europe ne signifie pas que le 5^e PAE lui-même ait été un «mauvais» programme. Au contraire, le Comité partage l'opinion largement répandue selon laquelle ce programme était ambitieux et avait une grande portée pour son époque, que les thèmes environnementaux choisis et les secteurs visés étaient les bons et que les démarches fondamentales (intégration, partage des responsabilités, un plus large dosage d'instruments) sont toujours valables aujourd'hui⁽¹⁾.

3.3. L'évaluation globale et certains des documents connexes élaborés par la Commission⁽¹⁾ donnent brièvement un certain nombre de raisons qui expliquent l'échec relatif du 5^e PAE pour ce qui est d'engager l'Union européenne et les États membres dans un développement plus durable. Parmi ces raisons, figurent: les tendances qui se sont manifestées dans l'économie et dans la société, y compris une demande accrue de produits et de services ayant des effets dommageables sur l'environnement, une insuffisance d'engagement de la part des États membres, des stratégies d'intégration peu développées et le manque de participation des différents secteurs économiques (le problème de l'«appropriation» des préoccupations du programme par les acteurs), l'incapacité à mettre en application la notion de partage des responsabilités, due en partie au manque de clarté en ce qui concerne les destinataires réels des actions prévues, l'absence d'objectifs quantifiables et un manque de cohérence dans la démarche adoptée vis-à-vis de la fixation des objectifs, la nature non contraignante du programme, des problèmes considérables de mise en oeuvre et de respect du droit de l'Union européenne en matière d'environnement, l'absence de coordination politique entre les Institutions de l'Union européenne et les États membres, et la faible visibilité du programme aussi bien auprès du public en général, qu'au sein des directions générales de la Commission et des administrations nationales.

3.4. Bien qu'il soit utile d'identifier ces lacunes — qui doivent toutes, sans exception, être traitées de manière explicite dans le 6^e PAE, — énumération sommaire ci-dessus ne doit pas masquer l'absence d'une analyse systématique et détaillée du faible succès enregistré par le 5^e PAE. Une telle analyse est indispensable, non seulement pour préparer correctement le 6^e PAE lui-même, mais également, dans un sens plus large, pour l'avenir de la politique européenne de l'environnement dans une Union élargie. Le Comité économique et social considère cette lacune comme l'un des principaux points faibles de l'évaluation globale.

3.4.1. Se référant aux différents «acteurs» identifiés dans le 5^e PAE, le Comité fait part des observations suivantes en ce qui concerne les motifs énumérés, mais guère développés dans l'évaluation globale:

3.4.1.1. L'un des principaux acteurs mentionnés par le 5^e PAE sont les «Autorités». Il convient ici de faire au moins la distinction entre le niveau de l'UE et les États membres. En ce qui concerne le niveau de l'UE, l'on peut tout d'abord faire remarquer que la Commission — parallèlement aux stratégies d'intégration développées par les différentes formations du Conseil — aurait dû présenter de manière détaillée les lacunes existantes en matière d'intégration des considérations environ-

nementales dans d'autres politiques, y compris les incohérences de la politique de l'UE et l'absence de coordination au sein des institutions de l'UE. À cet égard, il faut entre autres se demander si l'on donne toujours les bonnes impulsions dans les divers domaines politiques — notamment dans les secteurs prioritaires du 5^e PAE. Il importe donc que les stratégies d'intégration des différentes formations du Conseil fassent l'objet d'un accord réciproque avec les institutions compétentes en matière d'environnement.

3.4.1.2. La Commission aurait en outre dû signaler l'incohérence et l'incohérence de sa propre politique et y remédier. Combien de fois la Commission européenne n'a-t-elle pas déclaré qu'il faut réduire le volume de la circulation automobile et qu'il faut utiliser avec économie les transports, de la même manière que l'énergie? De nombreux documents prônent le remplacement du transport routier, par exemple, par le transport ferroviaire. Les mesures prises à ce jour sont bien trop insuffisantes et le volume de la circulation ne cesse d'augmenter, le transport routier enregistrant un accroissement disproportionné. C'est là qu'il faudra chercher la principale raison de l'impossibilité probable d'atteindre les objectifs fixés à Kyoto. Il n'existe aucune indication de changements radicaux dans la politique de la Commission en ce qui concerne l'octroi d'aides (par exemple, par la voie des Fonds structurels ou du Fonds de cohésion) par rapport à cette problématique. Les investissements sont toujours consacrés en priorité à la construction de routes. La construction de nouvelles routes provoque souvent des augmentations supplémentaires du volume de la circulation automobile, et quiconque assume la responsabilité de la construction de ces routes ne devrait pas s'étonner si les objectifs environnementaux ne sont pas atteints.

3.4.1.3. La Commission aurait également dû indiquer de manière bien plus concrète si les nombreuses revendications et annonces positives de l'UE en matière d'environnement ont été mises en oeuvre. Le cas échéant, elle aurait dû montrer comment elles l'ont été effectivement, et sinon, quelles ont été les contraintes. Les discours ne font pas progresser la protection de l'environnement. Ainsi, l'UE a fait d'excellentes déclarations dans le domaine des transports publics de proximité (cf. les réseaux de citoyens) ou des énergies réutilisables. Aucune indication n'est cependant donnée quand à la mise en oeuvre effective. Ainsi, la configuration du budget de l'UE ne traduit pas toujours la nouvelle orientation écologique de la politique. Alors que de nouvelles initiatives judicieuses⁽²⁾ ne sont soutenues que très timidement, des aides élevées sont octroyées à plusieurs actions douteuses du point de vue de la politique de l'environnement. Une véritable intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques, telle qu'annoncée par la Commission, demande aussi une restructuration et/ou une réorientation importante du budget, et en particulier le soutien des projets du bas vers le haut, afin de dynamiser l'intérêt des entreprises et du grand public pour les nouvelles approches politiques et techniques de l'environnement.

3.4.1.4. L'efficacité des instruments environnementaux existants aurait aussi dû être vérifiée. L'on devrait entre-temps avoir acquis suffisamment d'expérience, également dans les États membres, en ce qui concerne les points forts et les points faibles des divers instruments, tels que la législation cadre, les instruments basés sur le marché et les accords volontaires, afin

⁽¹⁾ Cf. les documents intitulés «Conclusions of the Global Assessment Stakeholder Consultation 9-10 February 1999» et «Member States' contributions to the Global Assessment», élaborés par la DG ENVI.

⁽²⁾ Le programme Alternar, par exemple, ne dispose que de 11 millions d'euros, et la Commission a récemment proposé (COM(1999) 576) de réduire les aides à la culture (favorable à l'environnement) du lin et du chanvre (JO C 140 du 18.5.2000, p. 30).

de pouvoir déterminer comment ils pourraient être combinés de manière judicieuse⁽¹⁾. Une telle évaluation devrait également comprendre une description concrète des obstacles apparus jusqu'à présent lors de l'utilisation de chaque instrument. Ainsi, l'on pourrait notamment expliquer pourquoi l'internalisation souhaitée des coûts externes — et donc, l'application cohérente du principe du pollueur-payeur à l'intérieur de l'UE — n'ont guère progressé. Le CES souligne qu'une bonne information sur l'efficacité de la politique est essentielle pour plusieurs raisons, et notamment parce qu'en l'absence d'une telle information, il est difficile de prévoir avec précision les effets des mesures politiques qui ont été prises («scénarios futurs») et de conseiller les pays candidats à l'adhésion afin qu'ils puissent adopter l'acquis à moindres frais, avec un bénéfice maximum.

3.4.1.5. Beaucoup plus d'attention aurait également pu être accordée à l'absence (partielle) d'objectifs quantifiés. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit là de l'une des faiblesses du 5^e PAE. Toutefois, le débat sur la politique concernant le domaine climatique fait apparaître que l'existence d'objectifs clairement formulés ne garantit pas l'efficacité d'une politique. À Kyoto, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % d'ici à 2008-2012, en prenant comme référence l'année 1990. Selon l'Agence européenne de l'environnement, ce taux de réduction ne sera pas obtenu si la politique actuelle se poursuit, et une augmentation de 6 % est même probable. Néanmoins, le fait qu'il soit déjà possible de prédire qu'un objectif environnemental clairement défini et généralement accepté ne sera pas atteint n'a pas entraîné de conséquences politiques notables. Autrement dit: le fait de ne pas atteindre des objectifs clairement définis n'est pas la seule raison qui explique l'absence de succès en matière de protection de l'environnement.

3.4.1.6. Outre les problèmes esquissés au niveau de l'UE et de ses politiques, l'on constate de graves lacunes dans les États membres. Le fait que les États membres — par le biais du Conseil — arrêtent des réglementations en matière d'environnement, qu'ils ne mettent ensuite même pas en oeuvre chez eux et/ou qu'ils n'appliquent que contraints et forcés (à la suite d'une plainte de l'UE), est préjudiciable à la protection de l'environnement et impossible à porter à la connaissance du public, que l'on souhaite soi-disant sensibiliser aux questions d'environnement. Les directives importantes relatives à la protection de la nature (celles sur la protection des oiseaux et sur la protection de la flore, de la faune et des habitats naturels), la directive «nitrates», voire le retard qu'accusent certains États membres en ce qui concerne l'interdiction de l'essence contenant du plomb en sont des exemples caractéristiques, pour ne citer que ceux-là. À cet égard également, le Comité aurait souhaité une analyse systématique de la manière dont on pourrait mieux réagir à cette situation à l'avenir. L'on pourrait envisager d'une part des restrictions contraignantes, mais d'autre part aussi des politiques d'aide harmonisées et cohérentes⁽²⁾.

3.4.1.7. Le deuxième acteur important mentionné par le 5^e PAE sont les entreprises publiques et privées. Le Comité

aurait apprécié que l'on aborde davantage la compétence, mais également les contraintes externes des entreprises en ce qui concerne la problématique de l'environnement. Il salue formellement les nombreuses initiatives prises entre-temps par de nombreuses entreprises. Cependant, les limites de l'engagement de l'industrie sont de plus en plus définies notamment par les conditions générales à l'échelle mondiale. L'UE en tant que lieu d'implantation pour les entreprises n'a aucun intérêt à perdre cet engagement, et il ne doit pas non plus être dans l'intérêt d'une protection mondiale de l'environnement que les industries partent en raison de normes trop strictes et s'établissent dans des pays dont les normes environnementales sont peu élevées, voire inexistantes. Tant que les normes environnementales ne feront pas l'objet de règles universellement reconnues (par exemple dans le cadre de l'OMC), l'UE devra développer et mettre en oeuvre sa propre stratégie visant à appliquer les normes plus élevées indispensables, afin d'éviter les incidences négatives pour les entreprises européennes et l'environnement européen. Cela s'applique de manière analogue aux agriculteurs et à la politique agricole de l'UE. À cet égard, le Comité renvoie par exemple à son avis sur «Une politique visant à consolider le modèle agricole européen»⁽³⁾, dans lequel il montre clairement que le «modèle agricole européen» n'apparaît pas compatible avec les conditions du marché mondial. L'examen de ces questions fait défaut dans l'évaluation globale, qui aurait en outre pu aborder les effets environnementaux positifs de la mondialisation (par exemple, les avantages concurrentiels découlant des innovations en matière de processus et de produits, induites par la politique de l'environnement).

3.4.1.8. Par ailleurs, le Comité aurait souhaité que l'évaluation globale fournisse des informations à propos de la situation des PME. Jusqu'à présent, nombre de ces entreprises ne peuvent pas se permettre leurs propres experts en environnement. Ce sont probablement les PME qui rencontrent les plus gros problèmes d'adaptation. Il leur manque souvent les informations nécessaires sur les objectifs de la politique de l'environnement et sur les stratégies possibles. Une analyse des carences devrait accorder une large place à ce problème; le 6^e PAE doit indiquer comment aider précisément ces entreprises à relever les défis avec succès. Dans ce contexte, il convient également que les PME participent intensément à la préparation des programmes et des actions, et que les mesures nécessaires soient largement soutenues.

3.4.1.9. Enfin, il convient de faire remarquer que la politique de l'environnement ne peut être réussie que si la sensibilisation de la population à l'environnement est suffisamment élevée et que les mesures politiques sont non seulement acceptées, mais également réclamées. Par conséquent, la sensibilisation et l'éducation à l'environnement sont des éléments clés de la réussite d'une politique de l'environnement. Dans ce domaine également, le Comité aurait souhaité une analyse approfondie ainsi qu'une description de la situation. Force est de constater, non sans inquiétude, que la protection de l'environnement figure de moins en moins parmi les priorités politiques et que le grand public suppose une contradiction immanente entre l'économie et l'écologie. La situation n'aurait pu être moins favorable à une protection innovatrice de l'environnement.

3.4.1.10. Dans le passé, l'on a omis, à divers niveaux, d'accorder à l'éducation à l'environnement l'attention nécessaire. Une éducation à l'environnement novatrice doit non seulement transmettre des connaissances au grand public, mais

(1) Une telle évaluation pourrait entre autres reposer sur les rapports de l'AEI relatifs à l'efficacité des taxes (1996) et des accords volontaires (1997).

(2) Par exemple, en matière d'agriculture, les aides devraient être conçues de manière à contribuer à résoudre et non à aggraver les conflits actuels entre l'agriculture et les zones Natura 2000 créées en vertu des dispositions de la directive «Habitat».

(3) JO C 368 du 20.12.1999.

également encourager une attitude responsable vis-à-vis des générations à venir et des autres êtres vivants. Simultanément, elle doit, en dépit de la complexité de la relation homme-environnement, faire part des décisions prises au citoyen et les lui faire comprendre. Dans ce contexte, les organisations de défense de l'environnement ont un rôle important à jouer.

3.4.2. L'un des problèmes est donc que les éléments responsables du succès limité du 5^e PAE précédemment mentionné sont énumérés en partie par la Commission sans être développés. Un autre problème est le fait que des questions fondamentales ne sont même pas soulevées. Cela s'applique notamment à la question de savoir dans quelles conditions la croissance économique et la protection de l'environnement sont compatibles l'une avec l'autre et comment éviter l'utilisation des ressources à grande échelle⁽¹⁾. Autrement dit, il aurait fallu se demander comment faire pour découpler de la croissance économique les dégâts environnementaux et l'utilisation des ressources naturelles, et ce, non seulement en termes relatifs, mais également en termes absolus, afin d'obtenir une «croissance qualitative», une croissance sans dégâts environnementaux⁽²⁾. Le Comité doute qu'une politique de protection de l'environnement qui se fonde uniquement sur des dispositifs techniques (tels que la désulfuration des gaz de cheminée, l'utilisation de pots catalytiques dans les automobiles, etc.)⁽³⁾ puisse dans tous les cas inverser les dégâts causés à l'environnement par une croissance économique continue («découplage absolu»). Étant donné que les coûts marginaux des technologies de réduction de la pollution augmentent rapidement une fois que l'on a épuisé le potentiel de mesures «faciles», l'on court même le risque, si une démarche fondée sur les technologies aboutit effectivement à un découplage relatif ou absolu à court et à moyen terme, de voir à plus long terme les pays être amenés à constater un processus de recouplage, du moins pour un certain nombre de problèmes environnementaux persistants, tels que le changement climatique ou les déchets⁽⁴⁾. Cette analyse soulève la question de savoir si, outre les dispositifs techniques, l'on n'a pas besoin aussi de modifications structurelles de nos économies pour pouvoir obtenir une réduction radicale de l'utilisation des ressources, en termes absolus, qui s'appuierait sur une efficacité environnementale accrue — ce que l'on appelle la notion de «facteur dix»⁽⁵⁾ — et qui rendrait également possible une répartition plus équitable des ressources naturelles à l'échelle mondiale ainsi qu'une

évolution en vertu de laquelle l'on passerait de processus de production fortement polluants à des processus plus propres⁽⁶⁾.

3.4.2.1. Toutefois, un problème important demeure, à savoir que l'on estime fréquemment qu'il est possible de trouver des solutions techniques aux problèmes environnementaux. L'on n'est pas parvenu à un large consensus, dans l'ensemble de la société, concernant le fait que notre système de production, de consommation et de fourniture de services, ainsi que les domaines sectoriels plus spécifiques qui interviennent dans ce système (tels que la politique de l'énergie, des transports et la politique agricole) devront passer par des mutations structurelles qui, dans de nombreux cas, seront nécessairement spectaculaires. Simultanément, les tendances actuelles vont dans une direction complètement différente. Ainsi, selon le document de la Commission, le développement économique mondial prévisible et l'augmentation continue des échanges commerciaux dans le monde auront pour conséquence une exploitation encore plus intensive de ressources naturelles limitées. Considérée en termes de globalité, l'adoption par une grande partie de la population mondiale des modes de comportement des nations industrielles occidentales, allant de pair avec la croissance de la population mondiale et l'augmentation du PIB par habitant, entraînera la multiplication par trois des émissions de CO₂ d'ici à l'année 2050. Simultanément, des estimations indiquent toutefois que ces émissions doivent baisser de 35 % d'ici à 2010 si l'augmentation de la température à long terme doit être limitée à 1,5 % d'ici à 2100. Cet exemple montre clairement l'importance des changements requis. Les mutations structurelles par lesquelles passeront les nations industrielles devront donc être d'une portée considérable, de même que les nouveaux modèles de développement économique (durable) adoptés par les pays de l'Europe de l'Est, du tiers-monde et du quart-monde. En raison de son importance économique, de sa propre consommation disproportionnée de ressources, mais également de sa compétence et de son potentiel novateur, l'Union européenne devrait jouer un rôle de précurseur dans le processus de découplage. Toutefois, cela nécessite parfois des changements tellement profonds que l'on est encore loin d'un accord sur ce point, aussi bien au niveau de l'UE et parmi la communauté internationale des nations qu'à l'intérieur de chaque nation, c'est-à-dire entre les gouvernements, les partenaires sociaux et les autres représentants de la société civile. Les raisons de cette absence d'accord sont diverses et en partie compréhensibles. Les gens craignent les changements profonds, les «bonds en avant» (même s'il ne s'agit «que» de progrès technologiques). La politique de l'environnement a donc pour tâche importante de convaincre les acteurs mentionnés, c'est-à-dire les autorités et le monde politique, les entreprises publiques et privées ainsi que le grand public, que ces «bonds en avant», tels qu'envisagés par la notion de «facteur 10», sont non seulement nécessaires, mais également judicieux, réalisables et bénéfiques. Le Comité souligne que, pour être réussie, la politique de l'Union européenne en matière d'environnement doit se fonder sur un

(1) Pour les aspects plus généraux de cette question, cf. l'avis du CES de 1995, intitulé: «La croissance économique et l'environnement: quelques implications pour la politique économique» — JO C 155 du 21.6.1995, p. 1.

(2) Dans son avis du 30 mars 2000 sur «L'économie de l'Union: bilan de 1999» (JO C 140 du 18.5.2000, p. 44), le CES a une nouvelle fois souligné que l'UE doit se fixer un objectif de croissance à moyen terme d'au moins 3,5 % pour pouvoir parvenir à une réduction satisfaisante du chômage.

(3) Il ressort très clairement du document de la Commission qu'en matière de conservation de l'environnement, des progrès notables ont bien été réalisés. Comme exemples, l'on peut citer des réductions significatives qui sont soit déjà réalisées, soit prévues en ce qui concerne certaines substances dommageables à l'environnement. Ainsi, par exemple, pour les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), ou encore pour les oxydes d'azote (NO_x), l'on prévoit, selon le document de la Commission, une diminution de 70 à 80 % d'ici à l'année 2010, grâce au remplacement de véhicules anciens par des automobiles équipées de pots catalytiques.

(4) Aux Pays-Bas, par exemple, des données sur la relation entre le PIB et les pressions environnementales entre 1985 et 1997 montrent, à côté d'exemples de découplage relatif (et parfois même absolu), des cas de recouplage, par exemple pour les substances toxiques et dangereuses (pour plus de détail, voir l'index environnemental 1998 des Pays-Bas).

(5) C'est-à-dire une efficacité énergétique et environnementale dix fois plus élevée qu'avec les méthodes de production actuelles.

(6) Une récente thèse de doctorat intitulée «Economic growth and the environment: an empirical analysis» (S. de Bruyn, Amsterdam, 1999) conclut que, contrairement à ce que l'on suppose souvent, les résultats obtenus dans le domaine de l'environnement par les pays qui ont des taux de croissance économique plus élevés sont inférieurs à ceux des pays ayant des taux de croissance moins élevés. Selon l'auteur de ce travail, la raison en est que la «productivité environnementale» (c'est-à-dire la quantité de dégâts qu'il faut occasionner à l'environnement pour produire une certaine quantité de revenu) n'est pas en mesure, dans le long terme, de suivre le rythme d'une croissance économique en augmentation.

consensus global entre tous les intéressés pour ce qui concerne les objectifs, si possible ambitieux, à atteindre et les délais à prévoir pour les atteindre.

3.5. Même s'il n'est plus possible de procéder à temps à l'analyse des problèmes rencontrés lors de la mise en oeuvre du 5^e PAE — et lors du développement et de l'exécution de la politique environnementale de l'UE en général —, nécessaire à l'élaboration du 6^e PAE, le Comité estime qu'il est essentiel, eu égard en particulier à la mise en oeuvre du 6^e PAE et à la future politique environnementale de l'UE dans une Europe élargie, d'entamer des travaux en la matière et de présenter les résultats sous la forme d'une communication au Conseil, au Parlement, au Comité économique et social et au Comité des régions. Cette communication pourrait se baser sur l'étude prévue concernant l'efficacité de la politique européenne de l'environnement, récemment commandée par l'AEE.

4. Vers un 6^e PAE

4.1. Introduction

4.1.1. Compte tenu de la nature prévue du 6^e PAE, qui sera un document court et stratégique, la troisième partie du présent avis, plutôt que d'examiner en détail les problèmes environnementaux spécifiques, présentera un certain nombre de suggestions générales sur la structure et les éléments principaux du 6^e PAE et des programmes d'action thématiques envisagés par la Commission et fermement réclamés par le Comité économique et social.

4.1.2. Conformément aux observations figurant au point 3 ci-dessus, le Comité invite la Commission à préciser, dans le nouveau programme, comment les problèmes rencontrés lors de la mise en oeuvre du 5^e PAE — ainsi que les autres facteurs mentionnés — seront abordés. Si elle s'abstient de le faire, le Comité craint que le 6^e PAE n'ait qu'un succès limité, comme son prédécesseur.

4.1.3. Le Comité a pris note de l'intention de la Commission de proposer dans un premier temps un programme cadre (juridiquement contraignant) général (le 6^e PAE proprement dit) qui serait peut-être suivi ultérieurement de plans d'action distincts, plus précis. Il approuve cette approche à la condition expresse que ces programmes d'action spécifiques envisagés soient effectivement élaborés et adoptés dans le cadre de la procédure de codécision, exactement de la même manière que le programme cadre lui-même. En ce qui concerne la raison de procéder de la sorte — la crainte de la Commission qu'un programme trop détaillé n'aboutisse à un blocage interinstitutionnel —, le Comité souhaite en outre souligner que la Commission ne doit pas renoncer à son rôle traditionnel de précurseur en matière de politique de l'environnement: en tant que titulaire du droit d'initiative, elle doit continuer à présenter des propositions progressistes. Il reste toujours possible de concilier les intérêts opposés lors des étapes ultérieures du processus décisionnel.

4.1.4. Le Comité approuve la proposition relative aux nouveaux problèmes que le 6^e PAE devra aborder: les produits chimiques, les organismes génétiquement modifiés (OGM), l'utilisation des sols⁽¹⁾ et des ressources. Toutefois, le Comité ne comprend absolument pas qu'un défi aussi complexe que l'élargissement à 12 nouveaux États ne figure pas parmi les nouveaux problèmes prioritaires et soit traité de manière quasi accessoire dans l'évaluation globale, qui réduit l'élargissement à la reprise de l'acquis.

4.1.5. Le Comité souligne en outre qu'il conviendrait de tenir compte, ne fût-ce que par souci de cohérence, de la décision n° 2179/98/CE du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du 5^e PAE.⁽²⁾

4.1.6. Enfin, il conviendrait d'accorder une attention toute particulière à la dimension communautaire de la politique environnementale, d'une part, et à la dimension nationale, régionale et locale, d'autre part. L'on ne saurait attendre de la politique environnementale de l'Union européenne, et du 6^e PAE qu'ils abordent tous les problèmes de l'Europe concernant l'environnement et qu'ils apportent à tous une solution. Dans le contexte des objectifs stratégiques de la Commission visant à promouvoir de nouvelles formes de gouvernance européenne⁽³⁾, le 6^e PAE devrait reconnaître, peut-être de façon plus explicite que son prédécesseur, qu'il existe une «répartition des rôles» entre différents niveaux d'administration, répartition qui se fonde, entre autres, sur les compétences formelles dont disposent lesdites administrations⁽⁴⁾. Cette manière d'envisager la question supposerait, entre autres, que le 6^e PAE soit complété par des plans stratégiques et contraignants similaires arrêtés au niveau national (et régional) (c'est-à-dire que chaque État membre aurait un plan d'action national dans le domaine de l'environnement). À l'heure actuelle, il n'existe pas de plans de cette nature dans tous les pays de l'Union européenne, et lorsque de tels plans existent, ils ne sont pas directement liés à une stratégie européenne.

4.2. Principes de politique environnementale

4.2.1. Sur la base d'une analyse de leur application actuelle, le 6^e PAE devrait exposer clairement comment le respect conséquent et intégral des principes fondamentaux de la politique environnementale, inscrits à l'article 174, paragraphe 2 du traité («précaution», «action préventive», «correction à la source» et «pollueur-payeur») sera encouragé. Alors que le 6^e PAE devrait être le point de départ d'un respect accru de ces principes, une évaluation plus détaillée, comprenant un aperçu des mesures nécessaires, pourrait faire l'objet de plans d'action

(1) À cet égard, le Comité estime que les problèmes suivants méritent une attention particulière: les processus d'acidification, de surfertilisation et d'érosion des sols, l'occupation croissante de l'espace par des constructions.

(2) JO L 275 du 10.10.1998.

(3) Cf. la communication récente de la Commission (COM(2000) 154 final du 9 février 2000) sur les objectifs stratégiques pour 2000-2005. Selon ce document, la promotion de nouvelles formes de gouvernance européenne, comprenant la mise au point de nouvelles formes de partenariat entre les différents niveaux de pouvoir en Europe, est le premier des quatre objectifs stratégiques que la Commission devra poursuivre au cours des cinq prochaines années.

(4) L'on a pu, par exemple, poser la question de savoir pourquoi le 5^e PAE contenait des objectifs très ambitieux concernant le domaine du tourisme, dans lequel la compétence communautaire est limitée.

séparés. Ceux-ci pourraient s'inspirer de la communication récente de la Commission sur le principe de précaution⁽¹⁾.

4.3. Objectifs

4.3.1. Pour ce qui concerne l'objectif primordial du 6^e PAE, qui est aussi l'un des principaux objectifs de l'Union européenne, il faut se féliciter de ce que l'évaluation globale, conformément à la définition de Mme Brundtland, définit le «développement durable» dans une acception large. Le document entend le développement durable au sens de développement qui vise à assurer le bien-être des générations présentes et futures, en Europe comme dans le reste du monde, en termes de prospérité économique, de justice sociale, de sécurité, de normes environnementales élevées et de gestion saine de notre base de ressources naturelles. Pour le Comité, cette définition implique, entre autres, qu'un futur plan d'action dans le domaine de l'environnement, outre qu'il porterait sur la qualité de l'environnement de vie (en termes de pureté de l'eau, de l'air, du sol, etc.) à l'intérieur de l'Union européenne, devrait aussi être attentif aux incidences du modèle de développement de l'Union européenne sur: (i) les normes environnementales à l'échelle mondiale et (ii) l'utilisation des ressources au niveau européen et au niveau mondial. Il conviendrait que cela soit exprimé de façon explicite dans le 6^e PAE. Poussée jusqu'à son terme, une telle démarche aboutirait à une redistribution radicale de l'utilisation des ressources naturelles à l'échelle mondiale, sur la base de l'«espace environnemental» disponible par habitant⁽²⁾. En outre, le Comité estime que cette définition très large du développement durable signifie également que l'intention de la Commission de se concentrer principalement sur la protection de la santé humaine et de la qualité de la vie est pleinement justifiée. Le Comité note que l'approche défendue ici est tout à fait conforme aux objectifs généraux de la politique environnementale définie à l'article 174, paragraphe 1 du traité, qui fait non seulement référence à la protection de la qualité de l'environnement et de la santé des personnes, mais également à l'utilisation prudente des ressources naturelles et aux problèmes planétaires de l'environnement.

4.3.2. Le Comité suggère que cet objectif primordial soit ensuite décomposé en un certain nombre d'«échelles de référence» essentielles sous forme de «thèmes environnementaux», dont l'utilisation des ressources, les changements climatiques, l'acidification, la qualité de l'air, la protection de la nature et des espèces, la diversité biologique, les déchets, le bruit, les substances dangereuses, le sol et les OGM⁽³⁾. Manifestement,

dans ce contexte, la dimension communautaire du problème considéré doit être le principal critère de sélection. Étant donné que, dans une certaine mesure, l'on peut considérer la consommation des ressources comme représentative d'autres formes de dégradation de l'environnement, le Comité considère que ce thème revêt une importance cruciale. De même, conformément à l'essence même du développement durable, l'impact environnemental des activités de l'UE et de ses États membres dans les pays tiers devrait également figurer parmi les thèmes prioritaires du 6^e PAE. En ce qui concerne les thèmes environnementaux abordés ici, le Comité attire également l'attention sur les rapports entre les différents problèmes environnementaux, qui demandent, plus que de coutume, une approche intégrée. Cela s'applique également aux stratégies sectorielles, qui, dans le 6^e PAE, devraient faire l'objet d'une délimitation moins stricte que ce n'était le cas dans le 5^e PAE.

4.3.3. L'étape suivante devrait consister à réaliser un consensus qui se situerait au niveau communautaire et qui concernerait tous les thèmes environnementaux évoqués ci-dessus, consensus portant sur les objectifs qualitatifs ou les objectifs «indicatifs» que l'on souhaiterait atteindre à long terme. Ces objectifs pourraient, par exemple, se définir sous forme de «réduction de l'utilisation des ressources en termes absolus», d'«augmentations maximales de température autorisées» (changements climatiques), de «non-dépassement de charges et de niveaux critiques» (acidification, pollution atmosphérique), de «bonne qualité de l'eau» etc. L'on constate que le 5^e PAE, de même que plusieurs instruments législatifs européens et internationaux concernant l'environnement, contient déjà de nombreux exemples d'objectifs qualitatifs (et d'objectifs quantifiables) de cette nature⁽⁴⁾.

4.3.4. Alors que ces objectifs qualitatifs (à long terme) peuvent être utiles dans le cadre de la définition de grandes orientations, la protection de l'environnement a également besoin — notamment par analogie avec la politique économique (critères de convergence en prévision de l'Union monétaire, critères budgétaires du pacte de stabilité et de croissance, objectif de stabilité des prix quantifié par la BCE, etc.) — d'objectifs quantitatifs concrets et mesurables. C'est pourquoi le Comité — fidèle à son avis de 1996 sur le réexamen du 5^e PAE⁽⁵⁾ —, recommande que les objectifs qualitatifs soient traduits, dans la mesure du possible, en objectifs quantifiables (à long terme), en particulier pour ce qui est des aspects relatifs aux réductions nécessaires des émissions (exprimées sous forme d'indicateurs spécifiques tels que CO₂, SO₂ (dioxyde de soufre), NO_x (oxydes d'azote), etc.) et de l'utilisation des ressources (énergie, matières premières, sols, eau)⁽⁶⁾. Une fois que cela aurait été fait et que les implications des objectifs qualitatifs convenus seraient ainsi apparues de façon claire, il conviendrait de prendre deux mesures supplémentaires, éventuellement en parallèle. D'une part, il conviendrait de fixer des calendriers clairs pour la réalisation des objectifs en question, tant pour le long terme que pour une période intermédiaire. D'autre part, le Comité suggère que l'on examine dans quelle mesure les objectifs quantifiables convenus au niveau communautaire (par exemple, réductions nécessaires des émissions) peuvent être traduits en objectifs pour chacun

(1) COM(2000) 1 final. Toutefois, les autres institutions devraient être formellement consultées par la Commission à propos de tels plans d'action, ce qui n'a pas été le cas pour cette communication.

(2) Pour de plus amples détails, cf. M. Carley et Ph. Spapens, «Sharing the World», Earthscan, Londres, 1998.

(3) Dans ses conclusions d'octobre 1999, le Bureau européen de l'environnement propose les huit thèmes «phares» suivants en matière d'environnement, thèmes qui relèvent de trois catégories différentes: qualité de l'air, qualité de l'eau, changements climatiques, substances dangereuses (ces thèmes se trouvent tous dans la première catégorie «environnement et santé»); aménagement du territoire et diversité biologique (thèmes appartenant à la deuxième catégorie); et consommation d'eau et de matériaux («utilisation des ressources»). L'AEE a fait rapport sur 15 problèmes environnementaux, et notamment sur la dégradation des sols, les déchets et les OGM.

(4) Cf., à cet égard, le document de travail des services de la Commission (septembre 1999), intitulé «Key developments in the implementation of the 5th EAP», qui décrit les principales réalisations des dernières années par rapport aux objectifs essentiels fixés dans le programme.

(5) JO C 212 du 22.7.1996.

(6) L'on pourrait recourir ici à la base de données STAR de l'AEE, qui répertorie plusieurs valeurs de référence en matière de durabilité ainsi que les objectifs de la politique environnementale.

des États membres. De toute évidence, la fixation de tels objectifs quantifiables au niveau national contribuerait à résoudre le problème de l'engagement limité consenti par les États membres, que l'on évoque au paragraphe 2.3 ci-dessus.

4.3.5. Lorsqu'une telle démarche est réalisable, il appartiendra ensuite aux États membres (subsidiarité !) de déterminer, au moyen d'objectifs sectoriels quantifiés au niveau national, la mesure dans laquelle le secteur en question devrait contribuer aux réductions nécessaires des émissions ou de l'utilisation de ressources, etc. De tels objectifs, dont la mise en oeuvre devrait être soutenue par des mesures financées par l'UE, pourraient être définis en partie par rapport à la mesure dans laquelle les différents secteurs contribuent au niveau des émissions ou de l'utilisation de ressources au moment considéré. Le Comité est d'avis que les objectifs sectoriels proposés ici sont de loin la meilleure façon de surmonter les problèmes d'«absence d'appropriation» des préoccupations du programme par les acteurs et les problèmes de «visibilité» dont il est fait état au paragraphe 3.3, et qu'ils devraient dès lors faire partie intégrante de toute stratégie nationale sectorielle d'intégration. La fixation d'objectifs au niveau national paraît être une démarche plus réalisable d'un point de vue pratique que la fixation d'objectifs sectoriels quantifiés au niveau de l'Union européenne, en particulier parce qu'il est plus facile d'organiser le dialogue avec les secteurs (et avec les branches) à l'intérieur de chacun des États membres. Toutefois, le CES considère que des objectifs sectoriels devraient également être fixés au niveau communautaire, en particulier afin d'offrir un cadre de référence pour évaluer le succès des stratégies sectorielles de l'UE.

4.3.6. Il y a lieu de constater que la démarche générale qui est proposée plus haut est actuellement appliquée dans le contexte des problèmes environnementaux transfrontaliers, tels que les changements climatiques (objectifs nationaux de réduction des gaz à effet de serre sur base du protocole de Kyoto) et l'acidification (cf. la récente proposition de la Commission fixant les plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques⁽¹⁾).

4.3.7. L'on pourrait développer la démarche générale défendue ici dans le cadre de différents types de plans d'action. Outre la définition de l'objectif primordial et des principes généraux de la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement, le 6^e PAE lui-même pourrait préciser la nature des thèmes environnementaux, ainsi que les objectifs qualitatifs et, dans tous les cas où cela serait possible, les objectifs quantifiables. Étant donné qu'a priori, ce type d'objectif à long terme n'est lié à aucun calendrier précis, il devrait être possible d'aboutir à un accord sur ces objectifs dans un délai raisonnable. Par la suite, des programmes d'action thématiques plus spécifiques pourraient être adoptés au niveau de l'Union européenne. Ces programmes d'action devraient lier les divers objectifs quantifiables à des calendriers clairs et contenir des objectifs quantifiés pour chacun des États membres. Sur base de ces objectifs nationaux, les États membres devraient élaborer des plans d'action nationaux qui comprendraient, entre autres, les objectifs proposés à l'échelon national pour chaque secteur, et si possible pour les différentes branches de ces secteurs, ainsi que les mesures nécessaires à leur réalisation. En outre, il conviendrait de compléter les plans d'action thématiques de l'Union européenne par des plans

d'action sectoriels de niveau communautaire fondés sur les activités permanentes relatives aux stratégies d'intégration sectorielle. Toutefois, ceux-ci doivent encore être sensiblement améliorés, par exemple par l'application du «critère d'intégration» développé par l'AEE⁽²⁾, qui devrait être intégré dans le 6^e PAE afin de donner des lignes directrices claires en ce qui concerne les futurs travaux relatifs à l'intégration sectorielle. Outre qu'ils serviraient de points de repère pour la définition des politiques au niveau communautaire, les plans d'action sectoriels de l'Union européenne aideraient les États membres à élaborer et à mettre en oeuvre leurs propres plans d'action nationaux, et à en assurer le suivi.

4.3.8. Afin d'obtenir des États membres et des acteurs opérant sur le terrain qu'ils s'investissent réellement, les objectifs qualitatifs et quantitatifs susmentionnés doivent être définis selon une procédure basée sur une approche «de la base vers le sommet». Cette procédure doit impliquer tous les milieux concernés au niveau national et communautaire ainsi qu'au sein des différentes formations du Conseil, de sorte que la définition des objectifs contribue à l'intégration des questions environnementales dans les autres politiques. Une telle procédure, qui pourrait s'avérer relativement longue, permettrait cependant, à la lumière de l'expérience acquise dans le cadre du 5^e PAE, de déboucher sur de meilleurs résultats.

4.3.9. Il va sans dire qu'un suivi de la progression vers la réalisation des objectifs convenus à tous les niveaux (européen, national, sectoriel) doit avoir lieu à intervalles réguliers. En outre, les rapports émanant de l'AEE et d'organismes similaires existant au niveau national devraient, dans toute la mesure du possible, faire référence aux thèmes et aux objectifs environnementaux contenus dans les divers plans relatifs à l'environnement. À cette fin, un système de surveillance et de rapports doit être mis en place parallèlement à l'élaboration du 6^e PAE et de la stratégie de développement durable de l'UE. Ces rapports devraient également accorder davantage d'attention à la relation entre le PIB et les pressions environnementales.

4.4. Mesures et instruments

Le Comité souhaite faire part des brèves observations suivantes à propos des mesures et instruments spécifiques:

4.4.1. Il demande que des mesures énergiques soient prises pour améliorer radicalement la mise en oeuvre et le respect du droit de l'Union européenne en matière d'environnement. Il suggère que la Commission élabore et publie un plan d'action relatif à la «mise en oeuvre», qui contiendrait, entre autres, un compte rendu détaillé de toutes les infractions au droit de l'Union européenne en matière d'environnement, mais également de tous les développements positifs dans les États membres (par exemple sous la forme d'un «Tableau d'affichage» comparable à celui publié notamment pour le marché intérieur, pour «stigmatiser» les contrevenants). Le Comité souligne que des sanctions financières (par exemple, l'application de l'article 228 du traité ou le «gel» des transferts financiers opérés par l'UE) permettraient également de garantir la mise en oeuvre de la législation de l'UE.

⁽²⁾ Voir le rapport de l'AEE, «Monitoring Progress towards integration. A contribution to the "Global Assessment" of the fifth Environmental Action Programme of the EU, 1992-1999» (annoncé). Les critères décrits dans ce rapport visent à définir un cadre d'analyse commun afin de rendre opérationnel le concept d'intégration. Ils portent sur quatre aspects principaux de l'intégration: «aspects institutionnels», «fixation de prix corrects», «outils d'intégration» et «surveillance/rapports».

⁽¹⁾ JO C 56 du 29.2.2000.

4.4.2. Il souligne l'absolue nécessité d'une plus grande internalisation des coûts externes, non seulement par le biais de taxes et de charges, mais également d'autres instruments basés sur le marché.

4.4.2.1. En ce qui concerne les taxes et les charges, le Comité rappelle que si celles-ci sont bien conçues et compatibles avec la législation en vigueur et avec les exigences en matière de compétitivité d'un marché caractérisé par la globalisation, elles peuvent constituer des outils très efficaces pour l'orientation de la politique environnementale⁽¹⁾. Par conséquent, il estime nécessaire de vérifier les incidences sociales et écologiques des systèmes fiscaux nationaux et de les développer en ce sens. À cet égard, il convient d'accorder une attention particulière aux démarches de certains États membres visant à instaurer des taxes et charges liées à l'environnement.

4.4.2.2. Quant à l'harmonisation de ces taxes et charges au niveau européen (surtout la taxe énergétique prévue par l'UE), le Comité recommande en outre l'application de la procédure de «coopération renforcée» (ou de flexibilité), faisant l'objet d'une clause du traité d'Amsterdam, pour sortir de l'impasse actuelle (due à l'obligation d'unanimité) en ce qui concerne la question d'une taxe énergétique à l'échelle de l'Union européenne.

4.4.2.3. En outre, le Comité souligne la nécessité de recourir à des incitants financiers pour réorienter les investissements et promouvoir les innovations technologiques. Par ailleurs, il juge indiqué d'instaurer des incitants pour garantir le remplacement des activités incompatibles avec la protection de l'environnement et de développer ces incitants lorsqu'ils existent déjà. Cela doit avoir pour but final de réserver l'octroi de subventions aux activités qui contribuent au développement durable et de supprimer les aides à toutes les activités non durables.

4.4.2.4. Les accords volontaires comptent également parmi les instruments pouvant être utilisés pour atteindre les objectifs environnementaux. Le Comité est favorable à l'utilisation de tels instruments, à condition qu'ils soient assortis de certaines

(1) Voir notamment le paragraphe 3.7 du récent avis du CES sur la proposition de la Commission relative aux plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques; JO C 51 du 23.2.2000.

conditions, notamment des sanctions suffisantes en cas de non-respect de l'accord⁽²⁾.

4.4.2.5. Le recours à la responsabilité environnementale peut également apporter une contribution appréciable dans ce contexte et garantir un meilleur respect et une meilleure application du principe du pollueur-payeur et du principe de précaution.

4.4.3. Le Comité recommande que le 6^e PAE et les programmes d'action thématiques définissent des secteurs prioritaires, mais en les subdivisant selon des catégories plus précises (par exemple, pour les entreprises: grandes entreprises, PME, services, ...) pour permettre de mener des politiques adaptées aux besoins spécifiques.

4.4.4. Il appelle à la mise en oeuvre cohérente de la Convention de Århus sur «L'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement».

4.4.5. Il demande que d'autres initiatives soient prises au niveau international (OMC) pour assurer un bon équilibre entre l'environnement et le commerce.

4.4.6. Le Comité invite la Commission à présenter des mesures spécifiques visant à améliorer dans des proportions considérables l'efficacité environnementale.

4.4.7. Il souligne le lien étroit entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. À cet égard, il attire l'attention sur l'accroissement de la population et des activités économiques qui s'accompagnent d'une forte augmentation de l'occupation du sol et d'une concentration des problèmes environnementaux dans certaines régions, alors que d'autres se vident de leurs habitants, et demande que la politique structurelle de l'UE veille à y remédier à l'avenir.

4.4.8. Il demande des mesures pour améliorer l'information et la sensibilisation, entre autres en utilisant les possibilités offertes par les technologies modernes de communication.

(2) À ce propos, et en ce qui concerne les conditions dont il est question ici, voir l'avis d'initiative du CES sur les accords volontaires — JO C 287 du 22.9.1997.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 1999/311/CE du 29 avril 1999 portant adoption de la troisième phase du programme transeuropéen de coopération pour l'enseignement supérieur (*Tempus III*) (2000-2006)»

(2000/C 204/15)

Le 5 mai 2000, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Relations extérieures» a été chargée de préparer les travaux du Comité en la matière. Au cours de ceux-ci, le Comité économique et social a désigné Mme Florio comme rapporteur général (articles 20 et 50 du Règlement intérieur).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 81 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Le programme *Tempus*

1.1.1. Le programme *Tempus* de mobilité transeuropéenne pour l'enseignement universitaire a été instauré par la décision 90/233/CEE du 7 mai 1990. À cette époque, il s'adressait aux pays couverts par le programme *Phare*, lequel avait marqué le début d'une politique plus systématique de soutien aux processus de réforme économique et sociale dans les pays d'Europe centrale et orientale.

1.1.2. En 1993, la décision du Conseil 93/246/CEE a lancé une deuxième phase du programme, qui portait sur la période 1994-1998 et admettait également sur la liste des États habilités à bénéficier des ressources affectées à *Tempus* les pays repris dans le programme *Tacis*, c'est-à-dire les nouveaux États indépendants issus de l'ex-Union soviétique et la Mongolie (*Tempus II*).

1.1.3. L'éducation supérieure et la formation, ainsi que leur réforme et leur restructuration se trouvent ainsi placées au rang des priorités de la coopération internationale destinée à aider les pays partenaires de l'Union européenne à se rapprocher d'elle. Dans ces différents États, cette action commune a favorisé l'élaboration d'une planification stratégique et d'un schéma de développement institutionnel en vue de réformer l'enseignement sur certains points bien précis.

1.1.4. L'adoption des diverses phases et l'extension du programme aux nouveaux pays d'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique s'inscrivent dans la logique des mutations socioéconomiques des pays partenaires et des équilibres dans les relations internationales.

2. *Tempus III*

2.1. La décision du Conseil n° 1999/311/CE, adoptée le 29 avril 1999, a décidé d'une autre phase du programme de

coopération transeuropéenne pour l'enseignement supérieur, *Tempus III*, dont le lancement est prévu pour le 1^{er} juillet 2000 et qui s'étalera sur six années (2000-2006).

2.2. L'article 2 de la décision du Conseil définit les pays éligibles à l'aide économique au titre de *Tempus*, à savoir les pays non associés d'Europe centrale et orientale visés par le règlement (CEE) n° 3906/89 (programme *Phare*), d'une part, et les nouveaux États indépendants de l'ancienne Union soviétique et la Mongolie, visés par le règlement (CE, Euratom) n° 1279/96 (programme *Tacis*), d'autre part.

3. La proposition de décision

3.1. Ce même article 2 est complété par une note infrapaginale qui, précisant les pays non associés «actuellement» admis à bénéficier du programme, sur la base dudit règlement, ne cite que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

3.2. L'évolution des relations internationales et les changements qui se sont produits dans certains pays ou dont on souhaiterait qu'ils se produisent dans d'autres ont toutefois conduit à envisager la possibilité d'une extension de la nouvelle tranche du programme *Tempus* à d'autres États de la région. On relèvera en particulier qu'au vu des développements démocratiques qu'elle vient de connaître, il importerait d'inclure la Croatie parmi les pays bénéficiaires de *Tempus*.

3.3. En conséquence, la Commission s'est penchée sur la question de la correction du document précédent et a dès lors présenté une proposition de décision du Conseil visant à modifier le contenu de l'article 2 de la décision 1999/311/CE en en supprimant la note de bas de page qui, dans les circonstances actuelles, s'est révélée être trop restrictive puisqu'elle empêche en fait d'intégrer la Croatie dans le programme *Tempus*.

4. Observations

4.1. Considérant qu'il est établi que les universités peuvent jouer un rôle primordial dans le processus de rénovation de la société toute entière comme dans la consolidation de la coopération entre les peuples, le Comité estime qu'il importe d'inscrire la Croatie au nombre des pays bénéficiaires du programme, ne fût-ce que parce qu'elle devra procéder à de vastes réformes économiques et sociales sur la voie de son rapprochement avec l'Union européenne.

L'inclusion de la Croatie dans le programme *Tempus III* s'avère non seulement déterminante pour le renforcement des liens entre l'Union européenne et ses voisins mais peut également constituer un facteur de poids pour reconstituer dans la zone balkanique ce tissu de relations de coopération bénéfiques et indispensables que le récent conflit avait brutalement déchiré.

4.2. Du point de vue des perspectives politiques de l'Union européenne, l'élargissement du programme *Tempus* est indispensable pour aider les pays concernés à atteindre leurs

priorités spécifiques, telles que définies conjointement par la Commission européenne et les autorités nationales. Il participe ainsi aux processus de réforme économique et de consolidation démocratique en cours. La valeur de cette contribution apparaît encore plus nettement si l'on considère que la nouvelle phase du programme *Tempus* entend aussi jeter des passerelles avec les secteurs non académiques de la société civile et du monde économique.

4.3. En outre, l'objectif du programme *Tempus* qui consiste à restructurer les systèmes d'enseignement supérieur, du point de vue de leurs contenus mais aussi de leur organisation et leur gestion, peut se révéler particulièrement précieux pour fournir des exemples de bonnes pratiques dans les structures de gestion publique en rapport avec la diffusion du savoir.

4.4. Le Comité tient à souligner une fois encore l'ampleur des résultats engrangés lors des précédentes phases du programmes *Tempus* et souhaite que la nouvelle programmation prenne rapidement en compte la correction à apporter au texte de la décision 1999/311/CE pour insérer la Croatie parmi les pays éligibles.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Vers un espace européen de la recherche»

(2000/C 204/16)

Le 18 janvier 2000, conformément à l'article 262 du Traité CE, la Commission européenne a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 3 mai 2000 (rapporteur: M. Wolf).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité a adopté l'avis suivant par 61 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

L'avis est composé des chapitres suivants:

1. Résumé
2. Introduction
3. Recherche et développement en Europe — Principe et moteur du bien-être et du progrès social
4. Rôle de la recherche et du développement
5. Recherche et société
6. Capital humain
7. Recherche et innovation technique
8. Échange de personnel entre les institutions de recherche et l'industrie
9. La dimension européenne: subsidiarité, concentration et diversité, concurrence et ordre
10. Procédures et expertise
11. Conclusions et recommandations

1. Résumé

1.1. Le Comité attire l'attention sur l'importance décisive que revêtent la recherche et le développement pour le bien-être et le progrès social ainsi que pour assurer notre compétitivité et notre avenir. Le Comité lance un appel au Conseil, au Parlement, aux régions des États membres et à l'industrie pour qu'ils renforcent le soutien qu'ils accordent à la recherche et au développement, pour qu'ils intensifient et renforcent la formation scientifique et technique dans les écoles et les universités et qu'ils veillent à rendre les carrières dans la recherche et le développement suffisamment attrayantes et rentables afin d'attirer les plus doués.

1.2. Les mesures proposées dans la communication de la Commission peuvent constituer des instruments importants pour se rapprocher de cet objectif. La mise en réseau de centres d'excellence, l'optimisation de l'expertise et des appareils ainsi que le développement de l'infrastructure nécessaire au niveau européen peuvent créer les conditions nécessaires à la réalisa-

tion de cet objectif et permettre d'offrir des masses critiques qui, dans une mise en oeuvre exemplaire du principe de subsidiarité, dépassent les capacités des États membres.

1.3. Pour pouvoir profiter pleinement de ce potentiel et créer un climat structurel propice à l'initiative, à la créativité et à l'invention, il convient de veiller à mettre en oeuvre ces instruments pour une période initiale d'essai bien déterminée, à repérer les meilleurs candidats, à mettre en place les structures efficaces d'une vaste auto-organisation et d'une auto-administration et à définir clairement les modes de délégation des responsabilités. En même temps, les procédures nécessaires à l'administration, aux demandes, aux expertises, aux rapports etc. doivent être simplifiées et harmonisées entre les nombreuses institutions qui y participent afin que le coût global qu'elles engendrent se maintienne dans des limites acceptables.

1.4. De nombreux obstacles doivent être supprimés pour améliorer et renforcer les interactions entre la recherche fondamentale et le développement orienté vers le produit et les procédés, interactions qui jouent un rôle décisif pour l'innovation. Il convient de créer des incitants plus efficaces pour encourager la mobilité des scientifiques et des ingénieurs entre l'industrie (y compris les PME), les universités (techniques) et les autres instituts de recherche. Il faut répartir de manière équilibrée les droits concernant la propriété intellectuelle et encourager suffisamment la recherche fondamentale axée sur les connaissances, en tant que source de nouvelles découvertes, de nouveaux concepts et de nouvelles méthodes.

1.5. Étant donné le potentiel d'innovation existant auprès des petites et moyennes entreprises (PME), il convient d'encourager encore davantage leur création et d'améliorer encore leurs conditions d'existence. Les conditions cadres économiques doivent favoriser les investissements privés en recherche et développement. De leur côté, les entreprises doivent posséder ou développer une compétence scientifique et technique suffisante, pour être capables de juger et de s'adapter. Il n'est possible de transférer ou d'acheter du savoir-faire que si celui-ci est disponible, connu et maîtrisé.

1.6. Ces éléments sont analysés de manière détaillée dans l'avis du CES qui présente des recommandations détaillées à ce sujet.

2. Introduction

2.1. La constatation suivante, tirée de la communication de la Commission «Vers un espace européen de la recherche» constitue le point de départ des réflexions et propositions mentionnées ci-après:

«Mais en Europe, la situation de la recherche est préoccupante. Sans une action concertée pour la corriger, les tendances actuelles risquent de conduire à une perte de croissance et de compétitivité dans l'économie mondialisée. L'écart avec les autres puissances technologiques va se creuser davantage encore. L'Europe pourrait ne pas réussir la transition vers l'économie de la connaissance».

2.2. Étant donné cette situation, la Commission propose, dans sa communication, un ensemble de mesures ciblées résumées sous «Un ensemble de ressources matérielles et d'infrastructures optimisé à l'échelle de l'Europe». Dans cet esprit, cette communication peut également être envisagée comme une déclaration de principes en vue de la préparation du 6ème programme-cadre.

2.3. La Commission propose à cet égard les mesures et initiatives suivantes:

- un ensemble de ressources matérielles et d'infrastructures optimisé à l'échelle de l'Europe;
- des instruments et des moyens publics utilisés en plus grande cohérence;
- un investissement privé plus dynamique;
- un système commun de référence scientifique et technique pour la mise en oeuvre des politiques;
- des ressources humaines plus abondantes et plus mobiles;
- un territoire européen dynamique, ouvert et attractif pour les chercheurs et les investissements;
- un espace de valeurs partagées.

2.4. Le Comité économique et social considère que la communication de la Commission constitue une initiative fondamentale et louable; cette opinion concerne également les mesures proposées ainsi que l'importance que celles-ci accordent à la recherche et au développement pour la prospérité, la compétitivité et la culture de l'Europe. Le CES se réjouit de constater que la communication reprend des idées de son avis du 25 octobre 1995⁽¹⁾ («Coordination des politiques de recherche et développement technologique»).

2.5. Le Comité prend acte de la décision du Conseil européen de Lisbonne d'approuver les objectifs fixés dans le document de la Commission sur un espace européen de la recherche. Le Conseil, dans les conclusions de la présidence, a

également arrêté un certain nombre d'actions spécifiques importantes pour la création d'un espace européen de la recherche. Le Comité salue la réaction rapide du Conseil européen, qui accélérera le processus visant à établir un espace de la recherche.

2.6. Le Comité voit dans la communication de la Commission des progrès essentiels et des chances de renforcer et de structurer le programme européen de recherche. Il soutient les différentes mesures proposées en insistant toutefois, outre sur la nécessité de disposer de suffisamment de ressources, sur l'importance de leurs modalités et de leur mise en oeuvre détaillées.

2.7. Il est particulièrement important de savoir quelles sont les conditions les plus propices à l'épanouissement, à la réalisation et à l'évaluation d'idées créatives, de nouvelles connaissances et d'évolutions significatives. À cet égard, il est essentiel de trouver un équilibre entre diversité et concentration, directivité et liberté de décision des chercheurs, fédéralisme et centralisme, recherche fondamentale, recherche problématisante et développement axé sur le produit et les procédés.

2.8. C'est sur ces questions que le Comité prend position ci-après. Afin d'ancrer encore plus profondément dans la conscience des citoyens l'importance de la recherche et du développement ainsi que leurs conditions et évolutions, l'avis présente également un certain nombre de réalités élémentaires et de points de vue fondamentaux.

3. Recherche et développement en Europe — Principe et moteur du bien-être et du progrès social

3.1. À partir de la Renaissance et du siècle des Lumières, un nouveau processus culturel a été engagé en Europe, à la suite duquel les conditions de vie des peuples et régions qui y ont pris part se sont modifiées et améliorées comme jamais encore dans l'histoire de l'humanité. Les conquêtes techniques, médicales, culturelles et sociales qui s'en sont suivies, sont devenues la condition première et la caractéristique de la société mobile du bien-être et de l'information.

3.1.1. Ce sont en premier lieu le développement de meilleurs techniques de documentation et de communication (typographie) ainsi que d'appareils et de machines de transformation de l'énergie qui ont déchargé de plus en plus les hommes du fardeau des travaux corporels purs, qui ont accru la productivité d'une manière inimaginable jusque là et ont permis une mobilité et une information à grande échelle. C'est seulement à partir du moment où ces développements ont été réalisés qu'a pu être mis en place l'espace auquel n'avait auparavant accès qu'un cercle restreint de privilégiés et nécessaire à la constitution d'un potentiel culturel large et différencié.

(1) JO C 18 du 22.1.1996.

3.1.2. Au cours des deux cents dernières années, en Europe, le revenu réel moyen par personne (qui correspond à la somme pouvant être dépensée pour la nourriture, l'habillement, le logement, la santé, l'éducation, les voyages et les loisirs) a été plus ou moins multiplié par douze⁽¹⁾. Rien qu'au cours des cent vingt dernières années, l'espérance de vie a plus que doublé⁽²⁾. Les systèmes éducatifs qui, dans l'intervalle, sont accessibles à tous, ont été développés à tel point qu'aujourd'hui, l'âge moyen auquel les jeunes entrent dans la vie active correspond à l'espérance de vie moyenne d'il y a quatre cents ans.

3.1.3. Les États de l'Union européenne sont dirigés par des systèmes de gouvernement démocratiques. La sécurité juridique, la protection sociale et la liberté personnelle ont atteint un niveau inégalé jusqu'ici.

3.2. Les progrès culturels, sociaux, médicaux et techniques sont étroitement liés. La méthode scientifique empirique développée en Europe et utilisée de façon systématique pour la recherche et le développement constitue un moteur essentiel en la matière.

3.2.1. Cette méthode scientifique et ses résultats ont marqué la culture. Ils ont élargi et enrichi de façon révolutionnaire notre connaissance du monde et de la vie. Ils forment un rempart contre les idéologies fondamentalistes qui se nourrissent d'ignorance et de prétendu savoir (faux savoir).

3.3. Le fait que les connaissances et le savoir acquis entraînent à chaque fois d'autres interrogations, idées et approches relatives aux lois de la science qui, à leur tour, conduisent elles-mêmes à un nouveau savoir plus approfondi, mais aussi à des possibilités d'applications sans cesse renouvelées des connaissances acquises, est inhérent à la science.

3.4. La prospérité à laquelle sont parvenus certains États ou certaines régions (et qui se mesure au PNB, au taux d'emploi et à d'autres indicateurs) va clairement de pair avec l'importance de la recherche et du développement. La compétitivité économique, mais aussi l'échelle des valeurs culturelles et politiques des États et des peuples, dépendent de leurs performances scientifiques et techniques.

3.5. La recherche et le développement constituent les ingrédients de la prospérité et de la paix futures. Étant donné que le processus de maturation peut s'étendre sur de nombreuses décennies, l'absence de ces ingrédients risque d'être constatée trop tard, ce qui entraîne alors des conséquences particulièrement fatales.

3.6. Conformément à ce qui précède, le Comité confirme l'inquiétude de la Commission relative aux perspectives d'avenir de l'Europe, si la recherche et le développement ne sont pas encouragés et renforcés suffisamment et efficacement: «L'Europe pourrait ne pas réussir la transition vers l'économie de la connaissance».

⁽¹⁾ Grande-Bretagne.

⁽²⁾ Allemagne.

3.7. Le Comité soutient par conséquent la Commission dans son engagement à encourager et à renforcer de manière décisive la recherche et le développement en Europe. Il lance un appel au Conseil et au Parlement européen pour qu'ils soutiennent de leur côté ces efforts de manière énergique. Il en appelle également aux gouvernements et aux Parlements des États membres afin que ceux-ci mettent également en oeuvre cet encouragement et ce renforcement à l'échelle nationale, afin de compléter et de soutenir efficacement les mesures proposées par la Commission.

3.8. Comme le mentionne le rapport de la Commission, la plus grande part de la recherche et du développement est réalisée par l'industrie qui, dans une large mesure, prend en charge le financement. C'est la raison pour laquelle le Comité appelle également l'industrie européenne à faire progresser énergiquement la recherche et le développement.

4. Rôle de la recherche et du développement

4.1. L'acquisition de connaissances et d'un savoir-faire, l'examen approfondi des rapports sous-jacents aux phénomènes, leur regroupement dans un concept global le plus logique possible sont l'objectif principal de la recherche et du développement. Il convient également, partant de là, de poursuivre le développement de nos capacités techniques et de mettre notre savoir à profit.

4.2. Malgré les progrès énormes accomplis dans ce domaine et, en partie aussi en raison de ces progrès, il subsiste des interrogations et des problèmes concernant l'homme, la société et la nature, qu'il convient d'analyser et de résoudre. Tout cela soulève aussi bien des questions relatives à notre identité humaine et à notre place sur la planète terre (par exemple le trou dans la couche d'ozone ou les gaz à effet de serre) qu'à la découverte du fait que le superflu et la démesure peuvent se développer comme contre-pied à la misère et à la pauvreté.

4.2.1. Dans la plupart des cas, c'est la science elle-même qui a été la première à identifier ces problèmes et à proposer des amorces de solutions.

4.2.2. De tels problèmes résultent d'un côté entre autres du fait que nos valeurs ainsi que nos modes de pensée politiques et économiques n'ont pas encore intégré tous les aspects du savoir et du savoir-faire d'aujourd'hui: il est nécessaire de mieux comprendre et de davantage prendre en compte des phénomènes tels que l'impact de notre mode de vie actuel sur la société, le monde du travail et l'environnement, la coexistence des peuples et la disponibilité des ressources nécessaires, notamment l'approvisionnement en énergie et en eau.

4.3. D'un autre côté, des problèmes surgissent du fait qu'entre-temps, un certain nombre de peuples qui ne participent pas véritablement à ce processus global de développement et d'évolution et qui utilisent une partie des nouvelles techniques et conquêtes, doivent encore davantage adapter et intégrer l'environnement social et culturel correspondant.

4.4. L'on risque en outre d'assister à des rejets politiques, sociaux et culturels. Les risques les plus importants résident cependant d'une part dans une distorsion du développement démographique, y compris l'explosion démographique qui est loin d'être maîtrisée, avec les problèmes migratoires que cela risquerait d'entraîner et, d'autre part, dans la disponibilité d'armes de destruction massives.

4.5. Étant donné la situation, il incombe à la recherche et au développement d'analyser les problèmes identifiés, de participer à la confrontation spirituelle et politique et de développer des concepts ou des technologies en vue de les maîtriser.

4.6. Il est cependant tout aussi important de ne pas cesser d'élargir et d'approfondir notre savoir à l'avenir, de découvrir ce que nous ne savons pas, d'améliorer et de consolider les fondements de notre vie et de notre civilisation, ainsi que de soutenir et de maintenir sur le bon chemin la dynamique du développement culturel, social et technologique en Europe.

4.7. La Commission européenne peut jouer un rôle très important dans l'accomplissement de ces tâches. Le concept d'«Espace européen de la recherche», présenté par la Commission, contribue de façon essentielle à ce rôle.

5. Recherche et société

5.1. Aujourd'hui, les conquêtes scientifiques et techniques sont, dans une large mesure, considérées comme allant de soi et exploitées comme telles alors qu'il n'est pas rare que leurs effets possibles ou présumés suscitent des craintes et des inquiétudes. Face à une nouvelle technique, les réactions de l'opinion publique sont souvent ambivalentes ou illogiques selon que l'on craint des risques inconnus (par exemple dans le cas de manipulations génétiques effectuées sur les aliments) ou que l'on attend une aide dans une situation de souffrance (par exemple une thérapie génique pour lutter contre des maladies). Dans ce contexte, le Comité soutient les efforts de la Commission auxquels il est fait référence dans la communication: «Développer une vision commune des questions d'éthique de la science et de la technologie».

5.2. Une partie des contradictions s'explique par le développement rapide des nouvelles connaissances et des nouvelles techniques ainsi que par la difficulté à rendre compréhensibles, à comprendre ou à vouloir comprendre les contenus et interrelations très complexes. C'est la raison pour laquelle les deux parties, science et société, doivent s'efforcer de dialoguer en permanence, de donner des explications sur le fond, de prendre en compte les inquiétudes légitimes et d'éviter les malentendus. À cet égard, c'est notamment aux écoles que revient un rôle très important de formation et aux médias un rôle intermédiaire responsable.

5.3. C'est la raison pour laquelle le Comité soutient expressément l'initiative que la Commission a l'intention de développer et qui vise à «stimuler le goût des jeunes pour la recherche et les carrières scientifiques». Le Comité recommande cependant en outre que le Conseil, le Parlement et la Commission agissent de manière constante sur les médias afin qu'ils

proposent davantage d'informations objectives sur la science, la recherche et les technologies modernes en s'efforçant de familiariser petit à petit les citoyens avec leurs interrelations souvent très complexes (en intégrant la gamme des opinions objectives, mais en évitant de se polariser sur le côté sensationnel).

5.4. La reproductibilité des résultats atteints ainsi que leur valeur universelle constituent les caractéristiques essentielles décisives de la connaissance scientifique, bien qu'il soit nécessaire d'établir les limites de principes reconnus.

5.4.1. Étant donné qu'il est nécessaire de prouver la reproductibilité, les expériences réalisées en parallèle ou répétées par d'autres groupes de chercheurs (expériences effectuées, en général, à l'aide de techniques ou de procédés différents) et que l'on qualifie souvent de «double recherche» ne constituent pas un gaspillage des ressources humaines et financières mais forment une composante essentielle de la méthode et du progrès scientifiques. Cette double recherche constitue un rempart contre les fautes, les erreurs ou même les falsifications. De plus, elle permet de créer entre différents groupes de recherche la concurrence nécessaire qui stimule les performances et améliore la qualité des recherches (par exemple lorsqu'il s'agit de trouver de nouveaux résultats ou des résultats plus importants) (voir toutefois le paragraphe 9.3).

5.4.2. À cela correspond une autre caractéristique essentielle de la recherche scientifique: la méthode employée et les concepts scientifiques qui y sont liés sont identiques dans toutes les nations et pour tous les peuples. Dans le monde, il n'existe donc qu'une seule «culture» scientifique, un seul «langage» scientifique et des valeurs communes qui y sont liées. (Si la pensée scientifique peut bien entendu être formulée dans de nombreuses langues, la langue anglaise s'est imposée de manière incontestée pour la compréhension internationale et la diffusion des résultats). Seuls ces éléments permettent un échange global du savoir à l'échelle internationale ainsi qu'une coopération fructueuse au niveau mondial. Cela constitue également une bonne condition première aux efforts déployés par la Commission pour s'engager en Europe en faveur d'«un espace de valeurs partagées».

5.4.3. Ainsi, la science contribue à une solidarité qui va parfois jusqu'à traverser les frontières idéologiques, qui crée des liens entre les peuples du monde entier et imprime sa marque aux cultures.

6. Capital humain

6.1. Le Comité soutient l'initiative de la Commission qui consiste à «stimuler le goût des jeunes pour la recherche et les carrières scientifiques» mais aussi à les inciter à se tourner, sur le plan professionnel, vers la «recherche et le développement». Il convient de rendre les professions scientifiques les plus attrayantes possibles afin d'attirer les plus doués dans chaque branche, de leur faire suivre une formation coûteuse de qualité — et pour les personnes concernées généralement stimulante — et de leur procurer un emploi adéquat. L'initiative de la Commission visant à introduire, partout en Europe, des cours de science à tous les niveaux de l'enseignement va dans le même sens.

6.1.1. La Commission a présenté des statistiques indiquant que l'Union européenne dans son ensemble est loin derrière les États-Unis et le Japon en ce qui concerne le nombre de chercheurs pour mille actifs. Divers rapports élaborés au sein de l'Union tracent le même tableau. Cela démontre qu'il existe globalement une pénurie de chercheurs qualifiés, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Le Comité souhaiterait que la Commission accorde, dans ses futures étapes de l'établissement d'un espace de recherche européen, un très haut degré de priorité aux actions, en coopération avec les États membres, visant à accroître de manière substantielle la formation de nouveaux chercheurs. Ces actions sont d'autant plus urgentes que cette formation peut prendre un temps considérable.

6.2. La société se doit de ménager et d'économiser les ressources réduites et précieuses dont elle dispose en matière de «capital humain», ainsi que le potentiel qui lui permet de réaliser des performances créatives. Elle doit inciter les meilleurs à s'engager dans l'enseignement supérieur en vue de former la relève scientifique. Pour ce faire, il est également nécessaire d'intégrer dans l'enseignement universitaire d'avantage de (jeunes!) scientifiques provenant d'instituts de recherche extra-universitaires ainsi que de l'industrie, de supprimer les éléments faisant obstacle à cette intégration et de récompenser l'engagement (voir point 6.3).

6.2.1. Dans le même contexte, le Comité soutient l'initiative de la Commission «Augmenter la mobilité des chercheurs en Europe»; à cet égard, il recommande toutefois explicitement de s'engager en faveur de la mobilité réciproque entre les Universités, les centres de recherche extra-universitaires et surtout l'industrie.

6.3. Dans ce cadre, le Comité propose également d'examiner la question de savoir si (et sous quelle forme: centrale, virtuelle, technique et scientifique, uniquement 3^e cycle), la création d'une Université européenne financée et animée par les centres d'excellence en Europe (voir point 9.8) constituerait un complément judicieux pour soutenir ces objectifs.

6.3.1. Il serait ainsi possible de réaliser l'idéal de la recherche et de l'enseignement au niveau européen, les meilleurs instituts de recherche européens travaillant de concert tout en maintenant une émulation entre eux. La participation décentralisée d'un grand nombre de centres de recherche, de laboratoires industriels et d'Universités permettrait en outre de développer une dynamique personnelle stimulante, tant du côté des enseignants universitaires que de celui des possibilités de recherche qui accompagnent la formation.

6.3.2. Le Comité estime qu'une Université européenne ne devrait pas se contenter de fixer de nouvelles règles pour l'intégration culturelle européenne, mais également contribuer aux objectifs définis par la Commission, à savoir «introduire une dimension européenne dans les carrières scientifiques» et «rendre le territoire européen plus attirant pour les chercheurs du reste du monde». Un aspect fondamental pourrait également être l'utilisation commune et préférentielle de la langue anglaise. Différentes institutions ayant déjà fait leurs preuves (Université européenne de Florence, Université européenne de Viadrina), mais aussi différents projets pilotes plus récents (par exemple en matière de coopération transnationale dans le domaine de la biotechnologie), pourraient contribuer à ces objectifs. Cela vaut également pour différents cours d'été internationaux ou pour des Universités d'été.

6.3.3. Conformément à l'objectif consistant à «intégrer les communautés scientifiques d'Europe occidentale et orientale», elle pourrait également contribuer à donner aux étudiants les plus doués des futurs États membres une formation de qualité les mettant en mesure de participer ensuite dans leur pays d'origine au développement des institutions de recherche subventionnées par le programme *Phare* ou par les Fonds structurels.

6.4. Pour devenir compétents, compétitifs ou pour occuper une position de pointe dans un domaine spécialisé, les personnes et les groupes professionnels doivent d'abord opérer un travail d'adaptation exigeant. De plus, il est souvent nécessaire de mettre en place des équipements techniques de qualité et de créer un milieu stimulant par la mise en place de structures de recherche.

6.4.1. Même s'il est important de mettre en oeuvre des programmes de recherche qui soient suffisamment flexibles et même si le fait de persévérer dans une direction de recherche initialement choisie peut également être perçu comme un signe d'engourdissement, des changements de direction trop rapides et trop fréquents peuvent entraîner un gaspillage de «capital humain». Des résultats de recherche — souvent inattendus — incitent à explorer de nouvelles pistes fructueuses et c'est souvent des chercheurs eux-mêmes que vient l'initiative.

6.5. Dans les interactions entre la «communauté scientifique» et la société, généralement représentée par des hommes politiques, des fonctionnaires ou des sponsors, le type et le volume de recherche subventionnée, les accords sur les objectifs et les thèmes de recherche, l'évaluation des résultats de la recherche ainsi que les personnalités concernées constituent des éléments particulièrement importants.

6.5.1. Pour que ces interactions aient un effet positif, il faut bénéficier de l'expérience et de l'expertise des scientifiques les meilleurs et les plus réputés. Mais, parallèlement, ces chercheurs sont détournés de la recherche active par les procédures inhérentes au bon fonctionnement de ces interactions (rapports d'expertise, préparation de dossiers, réunions, auditions, etc.). C'est la raison pour laquelle le Comité recommande d'organiser les systèmes de subventions et d'optimiser les procédures d'interaction et de les harmoniser de telle manière que la charge de travail soit soutenable et demeure économiquement justifiable (voir paragraphes 9.8 et suivants).

6.6. Le capital humain est la ressource la plus tangible et la plus précieuse pour la recherche et le développement. En conséquence, le Comité soutient les efforts de la Commission en vue de disposer de ressources humaines plus abondantes.

7. Recherche et innovation technique

7.1. Fondamentalement, la recherche et le développement forment un tout qui regroupe différents domaines de recherche et, par là, également différents stades du savoir pour d'éventuelles nouvelles technologies tels que la recherche fondamentale, la recherche appliquée, la recherche «encyclopédique» (par exemple en vue de compléter notre savoir sur les propriétés de certaines substances, les nouveaux matériaux, les substances actives, etc.), les évolutions de la technologie ainsi que le développement des produits et des procédés.

7.1.1. L'innovation résulte de l'interaction et de l'enrichissement mutuel entre ces domaines de recherche que l'on ne peut séparer qu'artificiellement. C'est la raison pour laquelle l'espace européen de la recherche peut également entraîner le développement d'un espace européen de l'innovation.

7.1.2. Un processus ciblé et bien réfléchi ne peut toutefois être mis en marche que si l'objectif peut être défini et si la voie à suivre est suffisamment claire. À cet égard, il suffit d'une seule idée nouvelle pour déclencher une avalanche d'innovations dans de nombreux domaines techniques. Les exemples les plus récents sont ceux des techniques de l'informatique, de la communication et de l'ingénierie génétique. Les effets extrêmement positifs qu'elles exercent sur l'économie et le marché du travail sont visibles en Europe, entre autres au niveau de quelques pays.

7.1.3. Les interactions entre les différents domaines de recherche transparaissent par exemple dans le fait que même la recherche fondamentale a constamment besoin de nouveaux instruments et d'appareils spécifiques dont le développement dépasse souvent les limites de ce qui est techniquement connu et qui, souvent, conduisent à des produits tout à fait nouveaux, y compris en dehors du champ d'application originel (voir par exemple paragraphe 9.6.2).

7.1.4. Ces interactions sont également visibles dans le fait que de nombreuses entreprises chimiques, pharmaceutiques, électrotechniques ou de la technologie de l'information s'adonnent également, en marge de la recherche et du développement appliqués, à la recherche fondamentale qu'elles financent souvent avec leurs propres fonds.

7.2. En dépit des points communs existant entre les domaines de recherches susmentionnés, la recherche fondamentale — qui doit bien entendu toujours prendre en compte les applications possibles — est en général principalement menée dans les universités et les institutions de recherche subventionnées par des fonds publics, tandis que, dans l'intervalle, les principales entreprises industrielles se sont consacrées en priorité au développement de produits et de procédés, en raison de la pression des coûts et de la concurrence mondiale.

7.2.1. Pour diverses raisons, cette division correspond également à la répartition habituelle des tâches entre l'État et l'économie privée en matière de financement de la recherche:

- Il n'est pas possible de prévoir dans quels secteurs économiques ou dans quelles branches les résultats de la recherche fondamentale seront utiles. Par conséquent, la pleine rentabilité économique de la recherche fondamentale ne se manifeste que dans un contexte social global.
- Les délais dans lesquels les résultats économiquement utilisables sont escomptés ou nécessaires diffèrent selon qu'il s'agit de recherche fondamentale ou de recherche appliquée.
- Comme toute recherche et tout développement à long terme, la recherche fondamentale prospère par la publication rapide de ses résultats, afin de donner ainsi à d'autres chercheurs la possibilité de les vérifier. Il convient en outre

d'utiliser la synergie qui résulte de la communication réciproque qui est immédiatement mise en place au sein de la «communauté scientifique», notamment lorsque de nombreux laboratoires collaborent à un programme commun de recherche et de développement.

- Les autorités publiques, elles aussi, doivent exiger une publication des résultats de la recherche qu'elles subventionnent, en vue de garantir l'équité de leur soutien et de la concurrence.
- Par contre, en règle générale et en tenant compte de la situation dans laquelle elle se trouve en matière de concurrence, une entreprise doit défendre le traitement confidentiel des résultats du développement de ses produits, tout au moins jusqu'à ce qu'un nouveau produit, prêt pour le marché, puisse être proposé.

7.3. Ces différences dans la forme d'organisation, la détermination des objectifs, etc. empêchent le renforcement de l'interconnexion souhaitable entre les diverses formes d'expression de la recherche et du développement pour que tout le potentiel économique représenté par la recherche et le développement puisse s'exprimer. Des problèmes surgissent dans la coopération entre, d'une part, les universités et les institutions de recherche subventionnées par les fonds publics et, d'autre part, les services de développement de l'industrie.

7.3.1. Ces problèmes concernent entre autres des questions de propriété intellectuelle ainsi que des aspects généraux du droit des brevets. Dans ce contexte, le Comité soutient les efforts déployés par la Commission, à savoir «développer des outils efficaces pour la protection de la propriété intellectuelle».

7.3.1.1. Lorsque les droits concernant la recherche passent entièrement aux entreprises attribuant les contrats, cela peut nuire à la coopération.

7.3.2. Il faut ajouter à cela qu'en règle générale, les structures organisationnelles des instituts de recherche et des universités financés par l'État d'une part, et celles des laboratoires de développement de l'économie privée d'autre part (structures qui incluent les conditions sociales telles que les salaires, l'assurance vieillesse etc.), ne sont pas même harmonisées au sein d'un même État membre.

7.4. Les organismes gérant les droits d'exploitation ou les services de transfert de technologie peuvent cependant réussir à faire profiter le développement industriel du produit du «savoir-faire» intéressant dans la pratique, acquis dans les institutions de recherche financées par l'État. De même, des conférences communes, des foires de technologie et des bases de données, entre autres, peuvent jouer un rôle à cet égard. De la même façon, dans certains cas, des formes de coopération institutionnelle fondées sur la division du travail (entre autres sous la forme de contrats ou de sous-contrats) se sont révélées efficaces.

7.4.1. «L'initiative proposée dans la communication de la Commission peut également y contribuer: Il faudrait aussi encourager les initiatives de mise en contact des scientifiques, des industriels et des financiers à tous niveaux. Ceci pourrait se faire en liaison avec les programmes nationaux et européens

de recherche, de préférence de façon combinée. Des expériences prometteuses ont été menées à bien sur ce plan, comme l'«Investment Forum» dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, ou la création du «Forum Biotechnologie et Finances».

7.5. *Le rôle des petites et moyennes entreprises (PME) pour l'innovation*

7.5.1. Les petites et moyennes entreprises (PME) jouent un rôle important pour saisir et développer des idées dans le but de créer de nouveaux produits. Souvent, c'est justement pour cela que les (petites) entreprises sont créées. Leur viabilité économique ou leurs chances de survie ne sont plus exclusivement une question de transfert de savoir-faire, mais sont beaucoup plus liées à l'environnement économique en général, au caractère suffisant de l'équipement de base, aux modalités de financement et à l'expérience en matière de gestion d'entreprise.

7.5.2. Il ne s'agit dès lors pas d'encourager en premier lieu la recherche et le développement en tant que tels, mais d'améliorer la compétitivité de jeunes entreprises.

7.5.3. Étant donné le retard de l'Europe en matière d'investissements privés en recherche et développement, il convient d'améliorer durablement les conditions relatives aux investissements privés en recherche. En principe, l'utilisation d'instruments de soutien indirect, comme par exemple les mesures fiscales, est le moyen le plus efficace de stimuler les investissements en recherche et développement, notamment de la part des petites et moyennes entreprises. Dans les États membres de l'UE, il existe déjà de nombreux instruments de soutien indirect destinés à encourager la recherche; ceux-ci diffèrent en partie les uns des autres. Cette situation n'est pas seulement peu claire, mais elle conduit également à un encouragement déséquilibré de la recherche au sein de l'UE. De nombreuses mesures de soutien indirect, tant au niveau européen qu'au niveau national et régional, se sont révélées efficaces pour stimuler les activités de recherche. C'est la raison pour laquelle il convient d'abonder dans le sens de la Commission, lorsque celle-ci déclare: «Il conviendrait de développer des systèmes d'information faciles d'usage sur les dispositifs existants. L'échange et la diffusion des bonnes pratiques devraient aussi être encouragés pour stimuler les investissements privés dans la recherche, plus particulièrement ceux des PME, ainsi que l'innovation... Là où les dispositifs utilisés auraient la nature d'aides d'Etat, les règles communautaires en la matière devraient en tout état de cause être respectées (chapitre 3.1)».

7.5.4. Des conditions cadres appropriées (qui incluent les programmes de soutien économique) ainsi qu'une politique de concurrence favorable (voir aussi l'avis du Comité économique et social de décembre 1999⁽¹⁾) aux petites et moyennes entreprises — et surtout aux jeunes entreprises — qui s'efforcent de développer des produits innovateurs, peuvent ainsi également apporter une contribution importante au lancement

de nouveaux produits sur le marché et à la création d'emplois. Le CES est d'avis qu'il y a lieu d'améliorer encore ces éléments et élaborera un avis à ce sujet (voir également paragraphe 7.8).

7.5.5. Afin d'accroître l'impact de la recherche communautaire sur l'industrie et notamment sur les PME (qui assureront l'essentiel des nouveaux emplois dans les vingt ans qui viennent) et pour profiter du potentiel d'innovation des PME, l'encouragement de la recherche doit constituer l'un des points fondamentaux de la politique de recherche⁽²⁾. Pour ce faire, il convient également de décloisonner les réseaux nationaux ou régionaux de transfert de résultats de recherche et d'informations technologiques dans le but d'établir un espace européen de la recherche.

7.5.6. Le Comité fait également observer que les PME peuvent être désavantagées par rapport aux grands groupes dans leur capacité à participer à des programmes européens de soutien. Alors que les grands groupes peuvent mettre en place leurs propres services de contacts qui rassemblent les informations nécessaires et instaurent une routine dans les procédures de demande, pour les petites entreprises — et cela vaut également pour les petits instituts de recherche! -, la charge représentée par l'introduction de la demande, la rédaction du contrat et l'administration du projet est si importante qu'elle les décourage souvent de prendre des initiatives. Cela est d'autant plus vrai lorsque des demandes qui ont été faites ont déjà été refusées, notamment pour des raisons de forme.

7.6. À la résignation qui en résulte vient s'ajouter une certaine amertume à l'égard de la politique européenne de recherche et souvent même à l'égard des institutions européennes en général. Les efforts déployés par la Commission pour déterminer des objectifs clairs, donner des informations et soutenir les personnes qui introduisent une demande sont certes pleinement reconnus, mais en raison du pourcentage élevé de demandes rejetées inhérent au système, le Comité recommande cependant de chercher d'autres possibilités de solutions. Le Comité estime que l'approche plus intégrale et moins fragmentée, telle que décrite dans la communication de la Commission relative à l'espace européen de la recherche, présente également des moyens de trouver des solutions.

7.7. Pour tout type de «création de savoir-faire» et de «transfert de savoir-faire», il est cependant nécessaire de respecter deux conditions. D'une part, il convient de mener une recherche à long terme qui soit suffisamment large, et suffisamment approfondie parce qu'elle seule permet de donner naissance aux nouvelles idées conceptuelles qui peuvent entraîner une planification du développement qui soit ciblée et axée sur le produit; d'autre part, il faut également que les entreprises intéressées par le développement de nouveaux produits acquièrent une compétence scientifique et technique suffisante pour être capables de juger et de s'adapter. Il n'est possible de transférer ou d'acheter du savoir-faire que si celui-ci est disponible, connu et maîtrisé.

(1) «XXVIIIème Rapport sur la politique de concurrence (1998)», JO C 51 du 23.2.2000, p. 1.

(2) Avis d'initiative du CES: «L'impact sur les PME de la diminution continue et généralisée des fonds affectés de RDT dans l'UE (au niveau communautaire et au niveau des Etats membres)», JO C 355 du 21.11.1997, p. 31.

7.8. Ainsi des mesures qui, premièrement, encouragent et stimulent l'échange de personnel entre les entreprises et les institutions de recherche subventionnées par l'État et, deuxièmement, améliorent la compétitivité d'entreprises nouvellement créées, soutiennent-elles l'importante interconnexion entre la recherche fondamentale et le développement du produit, cette interconnexion constituant le milieu dans lequel le progrès, l'innovation technique et la croissance économique peuvent prospérer. À ce propos, il convient de souligner les efforts de la Commission «stimuler la création d'entreprises et les investissements de capital-risque» tels qu'ils sont déjà présentés dans une communication antérieure [Le capital-investissement: clé de la création d'emplois dans l'Union européenne, avril 1998⁽¹⁾].

7.9. Le Comité recommande à nouveau une simplification, un raccourcissement et une réduction du coût des procédures pour acquérir et maintenir un «brevet européen»; cela constituerait une mesure d'une portée économique considérable. L'utilisation de la langue anglaise, déjà habituelle dans le domaine de la science et de la technique, en tant que langue véhiculaire commune, apporterait une contribution très importante à cet objectif et permettrait de faciliter considérablement la communication avec le système américain des brevets. Il conviendrait en outre de réamorcer le débat relatif aux publications anticipées, à condition qu'elles ne nuisent pas au caractère novateur du brevet.

8. Échange de personnel entre les institutions de recherche et l'industrie

8.1. Le «transfert de savoir-faire» de loin le plus efficace est toutefois celui qui est réalisé par des personnes qui ont participé à la naissance de ce savoir et qui l'ont transféré sur le lieu de développement du produit ou qui, venues du secteur du développement de produits, se rendent dans des universités (techniques) et des institutions de recherche nationales pour participer à la recherche des éléments à la source de nouveaux procédés et de nouvelles technologies. Ces personnes assurent une véritable cohésion entre la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement de produits.

8.2. Pour parvenir à ce niveau d'efficacité, il conviendrait d'établir un échange de personnel intensif entre l'industrie et les institutions de recherche de l'État. En raison des conditions sociales différentes — même au niveau national —, d'une multitude de frais annexes entravant la mobilité, mais aussi des divers plans et critères de carrière, il est cependant rare qu'un tel échange de personnel soit réalisé. Et lorsque celui-ci implique une mobilité transfrontalière, l'harmonisation insuffisante des systèmes sociaux nationaux mais aussi l'absence fréquente de reconnaissance mutuelle des diplômes de fin d'études universitaires, des semestres passés à l'étranger ou des formations suivies à l'étranger font surgir des obstacles supplémentaires. Au lieu de rendre la mobilité attrayante, dans de nombreux cas, on va jusqu'à la pénaliser.

8.2.1. C'est la raison pour laquelle le Comité accueille favorablement le fait que soient exprimées dans la communication de la Commission les réflexions suivantes au sujet de la

mobilité: «Il s'agirait aussi d'encourager et de développer substantiellement la mobilité des chercheurs entre le monde académique et celui des entreprises, sous les différentes formes qu'elle peut prendre. Il s'agit en effet là d'un des meilleurs moyens de renforcer la coopération université (Note du Comité: et institutions de recherche extra-universitaires)/industrie. Des actions d'information, de formation et de familiarisation des chercheurs et des responsables administratifs des organisations de recherche devraient d'autre part être entreprises en collaboration par les États membres et la Commission. À plus long terme, il faudrait examiner la possibilité pour les organismes concernés d'améliorer de manière coordonnée certaines dispositions réglementaires et administratives internes».

8.2.2. Dans ce contexte, le Comité recommande concrètement de modifier et de renforcer le programme déjà existant en matière d'encouragement de la mobilité («bourses d'accueil en entreprises») de manière à ce que celui-ci ne se contente pas de supprimer les obstacles pour les personnes concernées et de les protéger contre les risques qui y sont liés, mais encourage clairement la mobilité en proposant des périodes d'échange d'une durée suffisante et apparaissant suffisamment attractives. Il conviendrait également de permettre aux institutions cédant des chercheurs de combler (temporairement) le manque de personnel et réintégrer, le cas échéant, le titulaire du poste aux mêmes conditions, au terme de la période d'échange. Les mêmes considérations valent également avec certaines nuances pour la création d'entreprises par des personnes ayant acquis leur savoir dans des institutions de recherche financées par l'État. De telles possibilités permettraient notamment d'encourager les PME à développer leurs propres capacités de recherche.

8.2.3. Outre les obstacles à la mobilité d'ordre administratif, juridique et culturel mentionnés dans la communication de la Commission, il en existe encore d'autres qu'il convient de prendre au sérieux. L'impact d'un changement de résidence sur la famille et sur sa cohésion constitue l'un des points essentiels des considérations des scientifiques et des ingénieurs en matière de mobilité. Outre la nécessité de disposer d'écoles appropriées (écoles européennes), ce problème concerne avant tout la question d'un emploi adéquat pour le partenaire. En d'autres termes, pour muter ou pour attirer un(e) scientifique ou ingénieur dans une autre ville ou dans un autre pays, il convient soit de proposer un emploi attrayant au partenaire, soit de compenser ce manque par d'autres encouragements et d'autres possibilités considérablement plus intéressants⁽²⁾.

8.3. À cet égard, il conviendrait également de réfléchir, déjà pour le choix du métier, à la façon de remédier aux cycles défavorables à l'emploi dans l'économie privée par des programmes anticycliques financés par l'État, afin de ne pas laisser se détruire la ressource «capital humain». L'une des raisons de l'absence actuelle de relève scientifique est due au fait qu'il y a quelques années, un très grand nombre de jeunes scientifiques, même hautement qualifiés, étaient au chômage. Le manque de relève n'entraîne pas seulement une réduction de la ressource «capital humain», mais conduit également à une déformation de la pyramide des âges.

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert "Éducation, formation, recherche: les obstacles à la mobilité transnationale"» JO C 133 du 28.4.1997, p. 42.

⁽¹⁾ SEC(98) 552 final du 31 mars 1998.

9. La dimension européenne: Subsidiarité, concentration et diversité, concurrence et ordre

9.1. Nul n'ignore qu'il est très difficile de prévoir et de planifier quelles personnes ou quels groupes de personnes découvriront quelque chose de véritablement nouveau et de particulièrement important, ni à quel endroit, par quelle méthode et dans quel domaine de recherche. Cette difficulté et cette problématique comportent deux aspects: d'une part, les processus d'expertise a priori et a posteriori (voir chapitre 10) et, d'autre part, le degré nécessaire et judicieux de diversité et de différenciation des thèmes et des structures.

9.2. C'est la raison pour laquelle, en matière de recherche, il est nécessaire de permettre et de cultiver les approches et les structures pluralistes pour stimuler, partant de là, la concurrence pour les meilleures idées et les meilleures pratiques; le milieu le plus favorable à cette stimulation est celui où règne un équilibre «écologique» entre les différentes idées, les concepts et les types de formation en concurrence.

9.3. La limitation des fonds disponibles pour la recherche et le développement n'est pas seule à faire obstacle à cet idéal; en effet, la «masse critique» ainsi que les infrastructures et grands appareils coûteux nécessaires à de nombreuses branches de la recherche et qui requièrent une concentration de ressources considérables empêchent eux aussi de répondre à cet idéal. Cela constitue un dilemme fondamental pour tout encouragement de la recherche.

9.3.1. Le développement d'une «masse critique» ainsi que la mise en place et l'entretien de telles infrastructures et de tels appareils dépassent souvent la capacité ou la disposition qu'ont certains États membres à les financer et à les exploiter utilement.

9.4. C'est la raison pour laquelle, essentiellement à l'initiative des milieux scientifiques, des centres européens transnationaux ou européens mondialement connus et ayant un succès hors du commun ont été créés et sont dirigés et utilisés sur la base d'une auto-administration scientifique [entre autres CERN, ILL, ESRF, ESO, EMBO, EMBL⁽¹⁾]. L'ESA (Agence spatiale européenne) qui a dirigé les efforts déployés par l'Europe pour que le programme spatial se solde par un succès impressionnant constitue un autre exemple de ce type. Mais dans un certain nombre d'États membres aussi, il existe déjà de grandes installations d'essai qui sont utilisées sur une base bilatérale ou multilatérale.

9.4.1. La Commission a également intégré des programmes européens communs de recherche et de développement nécessitant de grands appareils et une infrastructure importante et les a mis en oeuvre avec beaucoup de succès. On citera par exemple le programme européen de fusion nucléaire qui a permis à la recherche européenne en matière de fusion d'occuper une position de pointe au niveau mondial.

9.4.2. Les succès susmentionnés résultent d'une part du fait que l'encouragement à créer un réseau et à optimiser les ressources est le résultat d'un objectif commun clairement défini, qu'il n'est pas possible de mener à bien autrement. D'autre part, ces succès sont le résultat d'une direction prudente et sensible des programmes de recherche et des projets concernés, dans le cadre de laquelle les scientifiques et leurs institutions d'origine sont pleinement associés à l'intégralité du processus d'organisation, et les procédures d'examen exhaustif permettent de suivre une voie modérée respectant l'équilibre entre la concentration sur les concepts qui semblent les plus porteurs et l'ouverture à des idées et des approches nouvelles.

9.5. Ce type d'auto-organisation est soutenu par les organismes de scientifiques comme par exemple la European Physical Society (EPS) dont les colloques et publications donnent lieu à un forum d'échange de résultats et d'idées, de dialogue critique, de mise en place de coopérations (également sur le plan international), d'évaluation de la qualité et de débat sur le suivi. Les orateurs présentant leur communication dans le cadre d'un colloque scientifique sont invités en signe de reconnaissance de la qualité et de la nouveauté de leur recherche.

9.5.1. La Fondation européenne de la Science (FES) constitue une autre forme d'auto-organisation qui gagne en importance et que le Comité recommande explicitement de renforcer et de davantage associer. Dans ce contexte, il convient également de mentionner l'initiative COST.

9.5.2. Hormis ces organisations, il existe aussi des organisations internationales comme par exemple l'Agence internationale de l'Énergie (AIE) qui stimule et coordonne la recherche menée dans le domaine de l'énergie, dans le cadre des programmes de recherche et de développement de l'OCDE.

9.6. Dans ce contexte, la Commission propose «un ensemble de ressources matérielles et d'infrastructures optimisé à l'échelle de l'Europe».

9.6.1. La Commission souhaite atteindre ces objectifs par une série de mesures spécifiques et entend notamment «mettre en réseau les centres d'excellence et créer des centres virtuels», «définir une approche européenne en matière d'infrastructures de recherche», «mettre en oeuvre de manière plus coordonnée les programmes de recherche nationaux et européens» et «renforcer les relations entre les organisations de coopération scientifique et technologique européenne».

9.6.2. La Commission souhaite par ailleurs étendre et encourager, dans les différents domaines de recherche, l'utilisation des réseaux électroniques, qui apporte une aide particulière à la réalisation de ces objectifs. L'importance de cet élément pour l'économie ressort du fait, malheureusement peu connu que, «mis au point par un chercheur du CERN pour les besoins de la communauté des physiciens, le World Wide Web est à présent employé par plusieurs dizaines de millions d'utilisateurs.» Le Comité soutient également ces efforts de la Commission parce qu'ils ont une incidence directe sur l'économie.

(1) CERN = Organisation européenne pour la recherche nucléaire; ILL = Institut Laue-Langevin; ESRF = Laboratoire européen de Rayonnement Synchrotron; ESO = Observatoire européen pour l'hémisphère austral; EMBO = Organisation européenne de Biologie moléculaire; EMBL = Laboratoire européen de Biologie moléculaire.

9.7. En principe, le Comité accueille favorablement les intentions de la Commission qui constituent un moyen prometteur pour renforcer la compétitivité de l'Europe dans le domaine de la recherche et du développement et pour harmoniser les programmes de recherche nationaux et internationaux.

9.7.1. Le Comité estime que ces objectifs constituent un pas dans la bonne direction pour attribuer à la mission de coordination de la Commission les programmes et projets qui nécessitent une concentration de ressources considérables et qui, pour cette raison, requièrent un rassemblement des ressources européennes, tout en tenant compte des interactions entre la diversification et la concentration. Le Comité estime qu'à l'inverse, l'encouragement horizontal suffisamment important devrait rester principalement du ressort des États membres.

9.7.2. À cet égard, il conviendrait également d'associer la Commission aux efforts déployés dans le cadre de projets de coopération internationale ainsi qu'au suivi de ces derniers. Une telle coopération intercontinentale est avant tout nécessaire là où, en Europe, la concurrence interne (et les possibilités de reproductibilité indépendantes) sont obligatoirement réduites en raison de l'unicité de certaines installations d'essai: une telle coopération est propice à une plus grande situation globale de concurrence.

9.7.3. Le Comité s'attend à ce que les efforts déployés par la Commission se soldent par un succès et notamment les efforts visant à «créer les conditions d'une concertation politique entre ces organisations. Elle pourrait être assurée par l'intermédiaire d'un conseil de leurs plus hauts responsables se réunissant à intervalles réguliers. Son existence aiderait de surcroît à offrir aux Européens et aux observateurs extérieurs une image plus cohérente de l'Europe de la science et de la technologie».

9.8. Cela vaut toutefois uniquement si l'augmentation de la qualité et de l'efficacité constitue véritablement un objectif prioritaire et le demeure et si la charge globale que représente pour les chercheurs et les institutions de recherche les procédures «bureaucratiques» inévitablement liées à la coordination s'en trouve réduite et harmonisée, mais en aucun cas augmentée davantage.

9.8.1. Les plaintes concernant la charge bureaucratique démesurée et le nombre trop élevé de procédures de demandes et d'harmonisation sont devenues monnaie courante chez les scientifiques et ne sont malheureusement plus prises au sérieux. C'est la raison pour laquelle il convient d'attirer l'attention sur la réalité suivante: alors qu'il ne fait aucun doute que la coopération, l'harmonisation, la coordination et la communication sont nécessaires, la science et la recherche requièrent également, pour l'individu et pour le groupe, des moments d'isolement, de repli sur soi pour réfléchir, travailler de manière concentrée et écrire.

9.8.2. Dans cet esprit, tout scientifique productif a un nombre limité de capacités et ne dispose que d'une fraction de son temps pour prendre des contacts fructueux avec d'autres personnes, d'autres groupes, instances et commissions sans que cela nuise à la qualité de ses activités scientifiques. Des procédures de demandes et d'expertise trop nombreuses et

trop coûteuses, surtout lorsqu'elles sont infructueuses, privent la recherche d'éléments dont elle a besoin. Cela est d'autant plus vrai qu'il existe beaucoup d'instruments d'encouragement et de procédures d'évaluation qui, souvent, se recouvrent et sont utilisés pour le même projet.

9.8.3. Si le bon équilibre entre un style de travail introverti et extraverti n'est pas respecté, on risque d'aboutir à un travail non productif et d'écrire constamment les mêmes choses. Pour se rendre compte de cela, il est entre autres nécessaire d'examiner la quintessence de la recherche et du développement.

9.8.4. Pour cette raison, mais aussi pour de nombreuses autres raisons, il est important que les fonctionnaires chargés de ces tâches à la Commission soient des scientifiques expérimentés et reconnus disposant de qualités de direction et de discernement et qu'ils soient acceptés par les membres de la «communauté scientifique» comme faisant partie des leurs. Pour maintenir cela à l'avenir aussi, il conviendrait que les organisations scientifiques réputées en Europe contribuent par leur expérience au pourvoi des postes concernés; ces organisations devraient toutefois être prêtes à détacher des candidats de premier ordre.

9.8.5. Le Comité recommande en outre d'harmoniser et de raccourcir, au niveau institutionnel, national et européen, les procédures de demande, de suivi et d'évaluation qui, souvent, se recourent.

9.9. La Commission propose un nouvel instrument d'encouragement visant à «mettre en réseau les centres d'excellence et créer des centres virtuels». Ce nouvel instrument que l'on peut également résumer par le concept de «centres d'excellence» doit permettre d'optimiser, dans certains domaines et en utilisant des institutions déjà existantes, le meilleur niveau de compétence en Europe. Ce concept peut se concrétiser de différentes manières.

9.9.1. En principe, le Comité accueille favorablement cette nouvelle approche. Le Comité est d'avis que la caractéristique essentielle de cet instrument devrait consister à déléguer des responsabilités à de tels «centres d'excellence» en auto-organisation, et pour un domaine de travail spécifique.

9.9.2. Afin que l'effet de synergie de ces centres d'excellence puisse opérer, il convient de définir clairement les responsabilités, tant dans le domaine de la coordination technique des recherches que dans celui des responsabilités budgétaires. Il convient à cet égard de mentionner dans quelle mesure le budget devrait également comprendre des aides structurelles institutionnelles, en plus des subventions à la recherche, afin de soutenir, avec cet instrument et de manière adéquate, l'objectif consistant à renforcer l'espace européen de recherche.

9.9.3. Avant de mettre en place un tel «centre d'excellence», il convient toutefois d'examiner soigneusement la question de savoir si le sujet de recherche en question justifie les frais supplémentaires occasionnés par l'installation du centre d'excellence et si l'on peut par conséquent véritablement s'attendre à une valeur ajoutée.

9.9.4. Lors de la construction et de l'utilisation communes de grands centres d'essais, cela sera sans doute régulièrement le cas, et c'est la raison pour laquelle il conviendrait d'accorder une importance prioritaire à de tels projets.

9.9.5. La décision sera déjà plus difficile à prendre dans les cas où ce n'est pas un appareil central mais «seulement» la division du travail qui est recherchée. Dans ce cas, l'essentiel est de créer une «masse critique» de capacité de recherche pour traiter avec succès une question centrale. Vu sous cet angle, l'installation et le fonctionnement de bases de données et de services dont l'Europe a besoin, comme par exemple les archives génétiques, les bases de données biomédicales ou la recherche sur le génome, devraient jouer un rôle important.

9.9.6. La sélection et l'installation de tels «centres d'excellence» devraient être effectués selon un principe de concurrence axé sur la qualité. Ces centres devraient, du moins au cours d'une période initiale d'essai, être limités en nombre et financés uniquement pendant un laps de temps bien déterminé de manière à ce qu'ils ne puissent pas devenir une institution permanente.

9.9.7. Conformément à la proposition de la Commission visant à «encourager le retour dans les laboratoires de l'Union des chercheurs partis compléter leur formation ou poursuivre leur carrière aux États-Unis», il faudrait également, dans la foulée d'une «initiative destinée à gagner des cerveaux», penser à proposer dans ces «centres d'excellence» un système de bourse de retour pour de jeunes scientifiques qui, après un séjour dans un pays tiers, aux États-Unis par exemple, désirent retravailler en Europe.

9.9.8. Les expériences que peuvent donner de tels «centres d'excellence» permettent également d'entrevoir de nouveaux aspects en ce qui concerne l'évolution future du financement des institutions de recherche par l'UE. Dans cet esprit, il conviendrait également de prendre en considération, dans le programme européen de fusion, les expériences procédurales et institutionnelles acquises. Dans ce programme, les résultats de la procédure européenne d'évaluation sont par exemple devenus un label de qualité qui constitue une référence pour les États membres, dans l'octroi de leurs parts de financement respectives.

9.9.9. Un autre aspect intéressant, lié à la mise en place de tels «centres d'excellence», pourrait être le rayonnement et l'effet catalytique qu'ils pourraient exercer sur les activités et programmes de recherche des États qui deviendront membres de l'Union européenne lors de l'élargissement. On peut s'attendre à un rayonnement et à une aide semblables, si l'on renforce le rôle des régions dans l'effort de recherche européen en combinant l'utilisation des Fonds structurels et des programmes européens de recherche.

9.10. Dans sa communication, la Commission aborde encore un autre aspect qui concerne l'intégration européenne. Il s'agit de l'aspect suivant: «Sur la base, notamment, du rapprochement des méthodes, de l'harmonisation des procédures et de la comparaison des résultats, il est nécessaire d'établir

un système commun de référence à l'échelle de l'Union». Le Comité considère que cette thématique constitue une tâche européenne importante méritant d'être soutenue. Il attire cependant l'attention sur le fait qu'il convient d'examiner attentivement, lors de la concrétisation de cette intention, la question de savoir si des centres de références nationaux déjà existants — et, le cas échéant, regroupés en réseaux et fonctionnant selon le principe de la division du travail — pourraient assumer ce travail dans la mission européenne qui leur est conférée, éventuellement en collaboration avec les CCR.

10. Procédures et expertise

10.1. Pour pouvoir octroyer aux chercheurs et aux ingénieurs les fonds nécessaires ou souhaités, il convient également de juger du bien-fondé du programme de recherche proposé, des chances de réussite, du caractère justifié des coûts engendrés et des capacités personnelles et institutionnelles des personnes qui introduisent le dossier.

10.2. Seuls des collègues hautement qualifiés dans cette spécialité disposent d'un discernement suffisant pour répondre à la plupart des questions posées à cet égard et doivent de ce fait être associés à cette tâche en tant qu'experts (examen critique par des pairs). Comme le montre l'histoire de la science, même lorsque l'on fait appel à de tels experts, il est difficile d'arriver dans tous les cas à un jugement a priori exact, surtout lorsqu'il s'agit de propositions particulièrement nouvelles, inévitablement spéculatives.

10.2.1. Il n'existe cependant pas de meilleur procédé que le jugement par des pairs. C'est la raison pour laquelle le choix d'experts qualifiés et dotés d'une capacité de jugement pondéré est un travail important et difficile qui peut et qui devrait être entrepris par les organisations scientifiques, les entreprises et les groupes scientifiques expérimentés. D'aucuns objectent toutefois que ce procédé pourrait conduire à favoriser justement ces organisations.

10.2.2. C'est entre autres pour répondre à cette objection que la Commission a décidé, pour différents programmes, de sélectionner elle-même les experts nécessaires, selon une procédure permettant aux candidats de poser eux-mêmes leur candidature. Étant donné que dans ce cas non plus, il n'est pas possible d'exclure les inconvénients (comme par exemple le fait que des experts de valeur exceptionnelle ne posent pas leur candidature), une partie des experts pourrait être sélectionnée selon le principe appliqué jusque là par la Commission et permettant aux experts de poser leur candidature alors que d'autres parties devraient être recommandées par les institutions de recherche et les entreprises particulièrement compétentes dans le domaine concerné ainsi que par des groupes de scientifiques ou de techniciens spécialisés. Si l'on tient compte des objectifs consistant à simplifier les procédures de la Commission et à faire participer davantage les organisations concernées, une telle procédure mixte serait le mieux à même d'éviter de favoriser une méthode au détriment de l'autre.

10.2.3. Pour la transparence nécessaire, il est important que les candidats éventuels connaissent les experts et sachent à quels domaines ceux-ci ont été affectés, mais sans toutefois savoir si ces experts se sont prononcés pour ou contre des demandes concernant des projets déterminés.

10.3. Le Comité recommande également d'appliquer certains critères de manière plus flexible lors de l'évaluation des projets pour lesquels une demande a été introduite — par exemple les aspects socioéconomiques tels les mois précédant la mise sur le marché et l'impact sur le marché du travail — de manière à éviter que les indications ne donnent l'impression d'être irréalistes et confuses.

10.4. Comme le montrent déjà certains chapitres précédents, il est en outre important de ne pas exiger de la part des experts et des candidats plus que ce qui est absolument nécessaire. L'harmonisation recommandée des procédures d'expertises au niveau local, national, européen et aussi à d'autres niveaux constituerait un pas important dans ce sens.

10.5. Une autre mesure allant dans le même sens consisterait à structurer distinctement les différents programmes à expertiser et à ne pas les segmenter en unités trop petites. Le Comité recommande en outre de déléguer, à titre d'essai, le processus d'expertise des parties de programmes bien définies à des acteurs nationaux ou européens, dans l'esprit d'une décentralisation et dans le cadre de tentatives pilotes concrètes.

10.5.1. Cette dernière proposition correspond à la recommandation du CES visant à concentrer, dans l'esprit du principe de subsidiarité, le financement de l'UE sur des projets importants, c'est-à-dire des projets ou des missions qui ne peuvent pas être mis en oeuvre de manière appropriée au niveau national.

11. Conclusions et recommandations

11.1. Le Comité voit dans la communication de la Commission des réflexions et mesures stratégiques importantes qu'il convient de saluer. Elles contiennent déjà une approche en vue de l'intégration des nouveaux États membres après l'élargissement de l'UE.

11.2. Le Comité accueille favorablement et soutient l'engagement de la Commission consistant à renforcer de manière appropriée la recherche et le développement. Il lance un appel aux gouvernements, aux parlements des États membres et à l'industrie pour qu'ils soutiennent et complètent efficacement ces efforts au niveau national.

11.3. Le rassemblement des ressources constitue une idée fondamentale qui joue un rôle essentiel dans le renforcement de la compétitivité européenne en matière de recherche et de développement et qu'il convient de saluer.

11.4. La mise en place de «centres d'excellence» auto-organisés constitue un concept nouveau et prometteur.

11.4.1. À cet égard, il convient de garantir que les mesures nécessaires d'harmonisation et de mise en réseau (incluant également l'utilisation du personnel de recherche) apportent dans tous les cas une valeur ajoutée.

11.4.2. C'est la raison pour laquelle il conviendrait en premier lieu de mettre en place, à titre d'essai et pour une période limitée, un nombre limité de «centres d'excellence». Les thèmes et travaux doivent être limités aux projets et aux

objectifs pour lesquels un État membre à lui seul ne peut pas s'investir autant qu'il le faudrait, en raison des coûts engendrés, de sorte qu'une masse critique et une valeur ajoutée essentielle pour l'Europe ne peuvent être créées qu'à partir d'un rassemblement des forces.

11.5. À cet égard, il faut absolument veiller à ce que cela ne conduise pas à un étranglement ou même à une diminution de la recherche fondamentale en Europe. En Europe, la recherche fondamentale est la source d'un savoir et d'un savoir-faire nouveaux. L'innovation résulte de la concurrence, mais également de la combinaison d'idées, de concepts et de méthodes concurrents.

11.6. La Commission propose en outre un système de référence européen commun. Il convient de soutenir cette idée. Elle revêt entre autres une importance considérable pour atteindre l'objectif d'une certification valable pour l'ensemble de l'UE. Dans la réalisation de ce système, il conviendrait toutefois d'utiliser de préférence des institutions nationales déjà existantes et les CCR qui — regroupés en réseaux basés sur la division du travail — peuvent créer un système commun de référence de l'UE, dans le cadre d'une mission européenne.

11.7. En ce qui concerne les autres éléments et détails du programme de recherche ainsi que son organisation, le Comité fait les recommandations suivantes:

11.7.1. Il conviendrait de faire appel aux organisations et groupes scientifiques existants, notamment celles et ceux qui ont l'expérience de la coopération internationale, et de les associer au processus.

11.7.2. Au cours des procédures d'expertise, il conviendrait de continuer à utiliser plus largement le principe de l'évaluation par des pairs ainsi que le principe consistant à associer davantage les experts recommandés par les institutions de recherche et les laboratoires de recherche expérimentés. Ces procédures devraient en outre être simplifiées, transparentes et, pour des domaines choisis (par exemple, ceux qui comprennent beaucoup de petits «projets»), déléguées à titre d'essai, aux institutions des États membres expérimentées dans ce domaine.

11.7.3. Pour encourager l'innovation et l'emploi, il convient de renforcer et d'améliorer les conditions économiques cadres, ainsi que la compétitivité des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises (PME).

11.7.4. Il convient de simplifier et de raccourcir les procédures relatives au brevet européen ainsi que d'en réduire le coût. Pour cette raison, l'anglais devrait être la langue étrangère commune. Il conviendrait de considérer un délai de prépublication anticipée, à condition que cela ne porte pas préjudice au caractère novateur de l'invention.

11.7.5. En vue d'augmenter la mobilité entre les institutions de recherche, les universités et l'industrie — notamment les PME —, il convient de prévoir, pour les scientifiques et les ingénieurs concernés, mais aussi pour les institutions qui détachent du personnel ou qui en accueillent, des incitants suffisants et des conditions cadres adéquates.

11.7.6. Pour permettre l'intégration scientifique de l'Europe et une meilleure mobilité des personnes qui y travaillent, il convient de mieux pouvoir comparer les formations scolaires et universitaires et de les rapprocher les unes des autres.

11.7.7. Il est nécessaire de dégager les aspects pour (ou contre) la création d'une université européenne virtuelle, à laquelle pourraient notamment participer les centres d'excellence européens. Une telle institution pourrait constituer

un instrument supplémentaire et un symbole d'intégration scientifique européenne.

11.7.8. Les fonctionnaires de la Commission chargés de diriger la recherche et le développement devraient, à l'avenir aussi, être de plus en plus des scientifiques connus et hautement qualifiés. Fortes de l'expérience dont elles disposent, les organisations de recherche européennes doivent contribuer à leur sélection.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Avis du Comité économique et social sur:

- la «**Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant un certain nombre de mesures communautaires de lutte contre la discrimination**»,
- la «**Proposition de directive du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail**»,
- la «**Proposition de directive du Conseil relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement sans distinction de race et d'origine ethnique**», et
- la «**Proposition de décision du Conseil établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006)**»

(2000/C 204/17)

Les 19 janvier et 4 février 2000, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 mai 2000 (rapporteur: M. Sharma).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 25 mai), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 108 voix pour, 6 voix contre et 6 abstentions.

1. Base juridique, contenu et portée de la proposition

1.1. Dans sa «Communication concernant un certain nombre de mesures communautaires de lutte contre la discrimination», la Commission propose deux nouvelles directives sur l'égalité de traitement, ainsi qu'un programme d'action communautaire pour soutenir ces initiatives.

1.2. La base juridique de ces initiatives est l'article 13 du traité d'Amsterdam, qui pour la première fois, confère à la Communauté des pouvoirs spécifiques lui permettant de

prendre des mesures en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

1.3. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité, justifie une action menée au niveau communautaire lorsqu'elle «présenterait des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des États membres».

1.4. La Commission a étudié les mesures contre la discrimination existant actuellement dans les États membres. Elle en a conclu que la portée, le contenu et l'applicabilité de ces dispositions varient considérablement d'un État membre à l'autre, ce qui justifie une action au niveau communautaire visant à renforcer les valeurs fondamentales sur lesquelles se fonde l'Union, à savoir la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'État de droit. Une telle action contribuera également au renforcement de la cohésion économique et sociale en garantissant aux citoyens de tous les États membres une protection minimum contre la discrimination, avec des droits de recours appropriés.

1.5. La Commission propose deux directives séparées:

- une directive visant à mettre en oeuvre le principe de l'égalité de traitement entre les personnes de race ou d'origine ethnique différente dans tous les domaines de la vie quotidienne, tels que l'emploi, l'éducation et l'accès aux biens et aux services (directive contre la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique);
- une directive-cadre visant à mettre en oeuvre le principe de l'égalité de traitement entre les personnes, quels que soient leur race ou leur origine ethnique, leur religion ou leurs convictions, leur handicap éventuel, leur âge ou leur orientation sexuelle. La portée de cette directive est limitée à l'accès à l'emploi ou à une profession (directive «Emploi»). (La discrimination fondée sur le sexe est exclue du champ d'application de cette directive, car elle est déjà couverte par les directives 76/207/CEE et 86/613/CEE relatives à l'emploi et aux professions).

1.6. Pour soutenir ces initiatives, le programme d'action communautaire propose trois types d'action, qui disposeront de crédits limités:

- l'analyse des facteurs liés à la discrimination et l'évaluation de l'efficacité et de l'impact de la législation et des pratiques anti-discriminatoires;
- la promotion de la coopération transnationale et des réseaux réunissant des organisations actives dans la lutte contre la discrimination, y compris des partenaires sociaux;
- la sensibilisation à la dimension européenne de la lutte contre le racisme par des communications, des publications, des campagnes et des manifestations.

1.7. Ce train de propositions vise principalement à garantir un ensemble commun de normes minimales dans toute l'Union; il constituera une déclaration sans équivoque de politique générale qui ne laissera planer aucun doute quant à la position adoptée par la société européenne à l'égard des pratiques discriminatoires.

2. Observations générales

2.1. Le Comité approuve les propositions relatives à deux nouvelles directives concernant l'égalité de traitement car elles constituent des mesures légales essentielles pour combattre les diverses formes de discrimination dans toute l'Union européenne. Il accueille favorablement la formulation choisie («égalité de traitement» plutôt que «mesures anti-discrimination»), car elle véhicule un message positif, n'est pas défensive et est également conforme à la directive de 1976 sur l'égalité de traitement et la directive de 1977 relative à la charge de la preuve⁽¹⁾.

2.2. Le Comité a joué un rôle important dans la mise au point de ce train de propositions de la Commission visant à lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Ainsi, le Comité a rendu dans le passé divers avis concernant le racisme, la xénophobie, le handicap, l'exclusion sociale ou l'âge⁽²⁾.

2.3. Le Comité reconnaît et soutient l'approche pragmatique de la Commission, qui a décidé de proposer une directive globale interdisant la discrimination raciale dans de nombreux domaines de la vie quotidienne et une directive séparée interdisant toute discrimination fondée sur la religion, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, limitée au domaine de l'emploi. Il est conscient du dynamisme politique actuel, favorable à une législation spécifique protégeant les minorités raciales et ethniques dans l'Union. Toutefois, le Comité invite la Commission à envisager la mise en oeuvre d'une législation future, s'inspirant des principes proposés dans la directive contre la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethni-

⁽¹⁾ Directive 76/207/CEE du 9.2.1976 — Égalité de traitement. Directive 97/80/CE du 15.12.1997 — Charge de la preuve.

⁽²⁾ Avis de 1992 sur «L'Europe des citoyens», dans lequel le Comité demandait l'insertion dans le Traité d'une disposition interdisant toute discrimination fondée sur le sexe, la couleur, la race, l'opinion ou la religion; JO C 313 du 30.11.1992. Avis sur la «Communication de la Commission — Plan d'action contre le racisme»; JO C 407 du 28.12.1998. Avis sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes»; JO C 158 du 26.5.1997. Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme» et la «Proposition de décision du Conseil proclamant 1997 "Année européenne contre le racisme"; JO C 204 du 15.7.1996. Avis sur la «Communication de la Commission et le projet de résolution du Conseil concernant l'égalité des chances des personnes handicapées»; JO C 66 du 3.3.1997. Avis sur le «Projet de recommandation du Conseil sur une carte de stationnement pour personnes handicapées»; JO C 174 du 17 juin 1996. Avis sur la «Communication de la Commission — Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale»; JO C 117 du 26.4.2000, p. 33. Avis sur la «Communication de la Commission: Programme d'action sociale 1998-2000»; JO C 407 du 28.12.1998. Avis sur la «Communication de la Commission — Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne»; JO C 73 du 9.3.1998. Avis sur la «Proposition de décision du Conseil relative à un soutien communautaire à des actions en faveur des personnes âgées»; JO C 236 du 11.9.1995. Avis sur «Le chômage des jeunes»; JO C 18 du 22.1.1996. Avis sur «La mise en oeuvre des lignes directrices pour l'emploi 1999»; JO C 209 du 22.7.1999. Avis sur les «Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2000»; JO C 368 du 20.12.1999.

que, afin de protéger tous les groupes susceptibles de faire l'objet d'une discrimination en raison de leur religion ou leurs croyances, leur handicap, leur orientation sexuelle ou leur âge. En outre, le Comité demande que la directive communautaire sur l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes soit réexaminée à la lumière de ces directives.

2.4. Les deux directives ont été élaborées comme des actes indépendants. Si l'une de ces directives est adoptée avant l'autre, la proposition restante pourrait être modifiée en conséquence. L'adoption simultanée des deux directives poserait de sérieux problèmes de chevauchement et il serait nécessaire de modifier les textes.

2.5. Eu égard aux résolutions du Conseil des 20 décembre 1996 et 17 juin 1999⁽¹⁾, le Comité est d'avis qu'il est urgent d'envisager l'extension de la législation afin de protéger les personnes handicapées dans des domaines autres que l'emploi, en particulier en ce qui concerne l'accès aux services, à l'éducation et aux transports. Il fait remarquer que le nombre de personnes handicapées dans l'Union européenne est estimé à 36 millions (10 % de la population).

2.6. Selon le Comité, il est essentiel que tous les résidents des États membres puissent bénéficier d'un niveau minimum de protection et de droits de recours contre la discrimination. Le Comité estime que ces initiatives renforceront effectivement la cohésion économique et sociale au sein de l'Union. Il y a lieu d'indiquer clairement que la directive «Emploi» s'applique aux ressortissants des pays tiers lorsqu'ils se trouvent sur le territoire de l'Union européenne. Le Comité note que les directives n'interdisent pas les différences de traitement sur la base de la nationalité, qui font l'objet d'articles séparés du traité (articles 12 et 39) et de dispositions du droit dérivé.

2.7. Le Comité approuve l'accent mis sur la définition de normes minimales dans toute l'Union et l'interdiction de toute réduction de la protection existante dans les États membres en réponse à la mise en oeuvre de ces directives.

2.8. Le Comité approuve la référence à l'article 137 qui traite de l'exclusion sociale en général. Selon lui, les directives sur l'égalité de traitement encourageront l'intégration sociale ainsi que la cohésion sociale et réduiront finalement les coûts élevés de l'exclusion.

2.9. Le Comité aurait souhaité que la directive sur l'origine raciale ou ethnique comporte des dispositions relatives à la violence raciale et à l'incitation à la haine raciale. Selon lui, l'exclusion de ces questions très importantes constitue une lacune, car elles ont un effet déterminant sur les droits des personnes appartenant à une minorité ethnique. Le Comité sait aussi que l'engagement politique et les mesures pratiques prises pour lutter contre ce phénomène de plus en plus important varient considérablement d'un État membre à l'autre. Le Comité est d'avis que l'action commune contre le racisme adoptée en 1996 ne suffit pas à traiter ce problème et que la Commission devrait trouver les moyens juridiques appropriés pour couvrir ce domaine important.

2.10. Les avantages de l'égalité des chances pour les entreprises, qui pourront utiliser au mieux les ressources humaines dont elles disposent, ne sont abordés que brièvement (cas des entreprises). Le Comité souhaite que l'on s'efforce davantage d'étudier et de développer cet argument en se basant sur les nombreux exemples de bonnes pratiques qui existent sans aucun doute dans les sociétés opérant à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union. Indépendamment de l'évaluation de l'impact présentée par la Commission en ce qui concerne les coûts de mise en oeuvre pour les petites et moyennes entreprises, l'on reconnaît que ces entreprises devraient engager des frais supplémentaires pour se conformer aux dispositions de ces directives.

2.11. Une telle déclaration sans équivoque de politique générale à l'égard de la discrimination raciale continue, même aujourd'hui, d'être opportune et décisive.

2.12. Dans le même esprit, et indépendamment du contexte de ces directives spécifiques, le Comité réitère sa précédente proposition relative à des mesures communautaires intégrées pour prévenir la discrimination, le racisme et la xénophobie. Il demande dès lors à la Commission d'envisager la possibilité d'élaborer de telles mesures, en particulier dans le domaine de l'éducation, en utilisant les outils modernes de la société de l'information.

2.13. Le Comité est d'avis qu'un dialogue plus approfondi entre les entreprises, les syndicats et d'autres acteurs socioéconomiques, reposant sur les bonnes pratiques, pourrait démontrer que l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail peut améliorer à la fois la productivité et l'insertion sociale. Le Comité est bien placé pour promouvoir un tel dialogue et a l'intention d'organiser une audition à ce sujet.

⁽¹⁾ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 20 décembre 1996 concernant l'égalité des chances pour les personnes handicapées, JO C 12 du 13.1.1997, et résolution du Conseil, du 17 juin 1999, sur l'égalité des chances en matière d'emploi pour les personnes handicapées, JO C 186 du 2.7.1999.

Observations spécifiques sur les directives

3. Directive sur l'origine raciale ou ethnique

Introduction

3.1. Le Comité approuve la démarche de la Commission consistant à interdire la discrimination fondée sur la race et l'appartenance ethnique dans tous les domaines de la société. À la lumière de l'expérience acquise avec cette directive, la Commission devrait dès que possible envisager des mesures similaires pour les autres domaines visés à l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne.

3.2. Le Comité approuve le fait que la directive s'applique également aux ressortissants des pays tiers se trouvant sur le territoire de l'Union européenne.

Observations spécifiques

4. Directive sur l'origine raciale ou ethnique

4.1. Article premier — *Objet*

Le but déclaré de la directive est la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre des personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Il conviendrait de remplacer «entre des personnes» par «pour toute personne», afin que la formule utilisée dans la directive sur l'origine raciale ou ethnique soit identique à celle de la directive «Emploi».

4.2. Article 2 — *Concept de discrimination*

Le Comité approuve l'introduction de la définition de la discrimination directe et indirecte dans le texte de la directive. En ce qui concerne la définition de la discrimination directe, pour des raisons de clarté, il conviendrait de préciser qu'une personne qui se considère comme étant victime de discrimination devrait être comparée à une personne se trouvant dans une situation analogue. Par conséquent, le Comité propose de modifier l'article 2, paragraphe 2 (a), comme suit: «une discrimination directe se produit lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est dans une situation comparable».

Il est particulièrement utile que la définition d'une discrimination raciale indirecte ne doive pas nécessairement reposer sur une preuve statistique, et que d'autres types de preuves soient également admis pour démontrer la discrimination, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne de justice dans les affaires relatives à la libre circulation des travailleurs⁽¹⁾. Toutefois, l'interprétation de la discrimination indirecte par les autorités administratives pourrait poser des problèmes dans certains pays.

(1) O'Flynn contre Adjudication Officer, affaire C-237/94, arrêt du 23 mai 1996.

Le Comité approuve l'introduction de la définition du harcèlement dans le texte de la directive. Il est toutefois soucieux de garantir que la responsabilité de l'employeur en matière de harcèlement soit limitée aux situations qu'il maîtrise clairement et aux situations de harcèlement dont il avait connaissance et qu'il a tolérées.

Le Comité regrette qu'il ne soit pas fait mention dans la directive des instructions ou des pressions discriminatoires pour des motifs d'origine raciale ou ethnique.

4.3. Article 3 — *Champ d'application matériel*

Le Comité note qu'en ce qui concerne le champ d'application de la directive, aucune référence spécifique n'est faite à la fourniture de services par les organismes publics. Il y a lieu de s'assurer que ce domaine est couvert en y faisant explicitement référence dans la directive.

4.4. Article 4 — *Exigence professionnelle essentielle*

Le Comité approuve le caractère limité de l'exemption aux dispositions de la directive dans le cas d'une exigence professionnelle essentielle. Cette exemption devrait être évaluée périodiquement par les États membres et par des organismes indépendants (tels que définis à l'article 12 de la directive), afin de justifier son maintien ou sa suppression.

4.5. Article 5 — *Action positive*

Le Comité approuve cet article.

4.6. Article 6 — *Prescriptions minimales*

Le Comité approuve ces dispositions.

4.7. Article 7 — *Défense des droits*

Le Comité accueille favorablement les articles 7 (1) et 7 (2). Il comprend qu'en vertu des dispositions de l'article 7 (2), toute organisation concernée par la défense des droits de l'homme ou luttant contre le racisme et la xénophobie et promouvant l'égalité ne puisse engager une procédure pour le compte d'un plaignant qu'avec son approbation. Il conviendrait toutefois d'autoriser les organisations pertinentes mandatées à engager une procédure au nom d'un groupe d'individus si, et dans la mesure où, cela est prévu par les législations des États membres.

Des procédures de conciliations appropriées, permettant de résoudre les différends entre les personnes, devraient être prévues. De telles procédures de conciliation ne seront pas obligatoires, et ne porteront pas préjudice au droit du plaignant à recourir à une procédure judiciaire.

4.8. Article 8 — Charge de la preuve

Le Comité souscrit pleinement à cet article relatif à la charge de la preuve en matière de discrimination raciale. Il faudrait indiquer clairement que la proposition préconise un déplacement et non une inversion de la charge de la preuve, s'alignant ainsi sur la directive 97/80/CE relative à la charge de la preuve en matière de discrimination fondée sur le sexe. Le Comité avait largement soutenu cette approche dans son avis sur la charge de la preuve⁽¹⁾. (Il est à noter que cela pourrait entraîner des frais supplémentaires pour les PME; voir à ce propos le paragraphe 2.10)

4.9. Article 9 — Protection des victimes

Le Comité approuve cette disposition relative à la protection des victimes. Elle devrait indiquer clairement que cette protection s'étend à toute personne subissant un préjudice parce qu'elle a, ou est soupçonnée d'avoir déposé ou soutenu une plainte pour discrimination raciale, à condition que cette présomption ne soit pas fautive ou que le plaignant soit de bonne foi.

4.10. Article 10 — Diffusion de l'information

Outre l'obligation de diffuser des informations sur les dispositions de la directive, cette dernière devrait également prévoir une formation, en particulier pour les pouvoirs publics et toutes les institutions et organisations concernées. La formation est importante dans le contexte de la diffusion de l'information, en particulier dans les pays qui ne sont pas habitués à lutter contre la discrimination raciale. De manière analogue, les États membres devraient être invités à diffuser des informations sur la manière d'éviter la discrimination, et à identifier et diffuser les meilleures pratiques en la matière.

4.11. Article 11 — Dialogue social

4.11.1. Le Comité accueille favorablement la participation des partenaires sociaux, dans le respect de leur indépendance et de leur autonomie, à la promotion de l'égalité de traitement par la surveillance des pratiques sur le lieu de travail, des conventions collectives, des codes de conduite, la recherche, l'échange d'expériences et les bonnes pratiques. Les partenaires sociaux devraient être invités à dispenser à leurs représentants une formation sur les dispositions de la directive.

4.11.2. Rôle des ONG

Le Comité recommande vivement l'ajout dans la directive d'un article soulignant le rôle essentiel des organisations non gouvernementales concernées par les questions de droits de l'homme, de discrimination et d'égalité dans la mise en oeuvre et la surveillance de la directive, sans préjudice des prérogatives des partenaires sociaux.

(1) Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la charge de la preuve dans des cas de discrimination fondée sur le sexe», JO C 133 du 28.4.1997 — op. cit.

4.12. Article 12 — Organismes indépendants

Le Comité approuve la création d'organismes indépendants dans tous les États membres. Il propose qu'outre les plaintes de personnes victimes d'une discrimination, ces organismes puissent également recevoir les plaintes d'organisations et y donner suite.

4.13. Article 13 — Conformité avec la directive

Le Comité souscrit pleinement aux mesures relatives à la conformité définies dans la directive.

4.14. Article 14 — Sanctions

Le Comité approuve la proposition selon laquelle les sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.

4.15. Article 15 — Mise en oeuvre

Il conviendrait d'étudier la possibilité d'habiliter l'Observatoire européen des phénomènes racistes, xénophobes et antisémites, dont le siège se trouve à Vienne, à surveiller l'incidence de la législation nationale sur la lutte contre la discrimination, ou de conférer ces pouvoirs à des «organismes indépendants» nationaux, qui présenteraient un rapport à l'Observatoire.

5. Directive «Emploi»

5.1. Article premier — Objet

La directive «Emploi» vise la mise en oeuvre dans les États membres du principe de l'égalité de traitement pour toute personne, sans distinction de race ou d'origine ethnique, de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle.

5.2. Article 2 — Concept de discrimination

Le Comité approuve l'introduction de la définition de la discrimination directe et indirecte dans le texte de la directive. En ce qui concerne la définition de la discrimination directe, pour des raisons de clarté, il conviendrait de préciser qu'une personne qui se considère comme étant victime de discrimination devrait être comparée à une personne se trouvant dans une situation analogue. Par conséquent, le Comité propose de modifier l'article 2, paragraphe 2 (a), comme suit: «une discrimination directe se produit lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est ou ne le serait dans une situation comparable».

Il est particulièrement utile que la définition d'une discrimination raciale indirecte ne doive pas nécessairement reposer sur une preuve statistique, et que d'autres types de preuves soient également admis pour démontrer la discrimination, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne de justice dans les affaires relatives à la libre circulation des travailleurs⁽¹⁾. Toutefois, l'interprétation de la discrimination indirecte par les autorités administratives pourrait poser des problèmes dans certains pays.

Le Comité approuve l'introduction de la définition du harcèlement dans le texte de la directive. Il est toutefois soucieux de garantir que la responsabilité de l'employeur en matière de harcèlement soit limitée aux situations qu'il maîtrise clairement et aux situations de harcèlement dont il avait connaissance et qu'il a tolérées.

Le Comité regrette qu'il ne soit pas fait mention dans la directive des instructions ou des pressions discriminatoires pour des motifs fondés sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou la croyance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

L'article 2, paragraphe 4 traite plus particulièrement des personnes handicapées. Le Comité approuve la formulation de cet article, qui limite les charges pour les petites et moyennes entreprises en n'imposant que des «aménagements raisonnables» pour les personnes handicapées, sauf si cette exigence entraîne une difficulté injustifiée. Le Comité approuve les notions d'«aménagement raisonnable» et de «difficulté injustifiée», qui limitent l'impact pour les petites entreprises.

5.3. Article 3 — Champ d'application matériel

Le Comité souscrit aux dispositions de l'article 3 de la directive.

5.4. Article 4 — Exigence professionnelle essentielle

Le Comité approuve le caractère limité de l'exemption aux dispositions de la directive dans le cas d'une exigence professionnelle essentielle. Cette exemption devrait être évaluée périodiquement par les États membres et par des organes indépendants, afin de justifier son maintien ou sa suppression.

5.5. Article 5 — Justification de différences de traitement fondées sur l'âge

Le Comité prend note du caractère non exhaustif de la liste des différences de traitement qui ne sont pas considérées comme une discrimination directe pour autant qu'elles soient justifiées objectivement et raisonnablement par un objectif légitime, et qu'elles soient appropriées et nécessaires pour atteindre cet

objectif. Le Comité est inquiet à l'idée que l'article 5 f puisse être interprété de manière à légitimer une large discrimination fondée sur l'âge, pour des raisons liées au marché du travail. On peut objecter à cette interprétation que le message contenu dans les articles a à f est le suivant: un traitement particulier mis en oeuvre de manière objective et raisonnable doit pouvoir être motivé par un objectif légitime, et par le fait que ce traitement spécifique est adapté et nécessaire pour parvenir à l'objectif visé. La législation nationale des États membres présente également de nombreux exemples de dispositions légales protectrices et de conventions collectives fondées sur l'âge. Dans ce contexte, le Comité peut accepter l'article 5 f. En dernier lieu, ce sont les tribunaux qui pourront exprimer des réflexions générales raisonnables en la matière.

5.6. Article 6 — Action positive

Le Comité approuve cet article. Il fait toutefois remarquer qu'une interprétation de mesures d'action positive à la lumière de la jurisprudence actuelle⁽²⁾ relative à la discrimination fondée sur le sexe pourrait donner lieu à des incertitudes juridiques en ce qui concerne certains motifs de non-discrimination (la religion et l'orientation sexuelle) couverts par cette directive.

5.7. Article 7 — Prescriptions minimales

Le Comité approuve l'introduction d'une clause stipulant que la mise en oeuvre de la directive ne peut donner lieu à une régression du niveau de protection, car elle est nécessaire pour garantir des normes communes en matière d'emploi dans les 15 États membres.

5.8. Article 8 — Défense des droits

Le Comité comprend qu'en vertu des dispositions de l'article 7 (2), toute organisation concernée par la défense des droits de l'homme ou luttant contre le racisme et la xénophobie et promouvant l'égalité ne puisse engager une procédure pour le compte d'un plaignant qu'avec son approbation. Il conviendrait toutefois d'autoriser les organisations pertinentes mandatées à engager une procédure au nom d'un groupe d'individus si, et dans la mesure où, cela est prévu par les législations des États membres.

Des procédures de conciliation appropriées, permettant de résoudre les différends entre les personnes ou les partenaires sociaux, devraient être prévues. De telles procédures de conciliation ne seront pas obligatoires, et ne porteront pas préjudice au droit du plaignant à recourir à une procédure judiciaire.

⁽¹⁾ O'Flynn contre Adjudication Officer, affaire C-237/94, arrêt du 23 mai 1996.

⁽²⁾ Affaires Kalanke & Marschall, affaire C-450/93, Recueil de la Jurisprudence de la Cour de justice 1995, p. 3051, affaire 409/95, Recueil de la Jurisprudence de la Cour de justice 1997, p. 6363.

5.9. Article 9 — Charge de la preuve

Le Comité souscrit pleinement à cet article relatif à la charge de la preuve. Le Comité avait largement soutenu cette approche dans son avis sur la charge de la preuve⁽¹⁾. Il faudrait indiquer clairement que la proposition préconise un déplacement et non une inversion de la charge de la preuve, s'alignant ainsi sur la directive 97/80/CE, relative à la charge de la preuve en matière de discrimination fondée sur le sexe. (Il est à noter que cela pourrait entraîner des frais supplémentaires, en particulier pour les PME; voir à ce propos le paragraphe 2.10).

5.10. Article 10 — Protection des victimes

Le Comité approuve cette disposition relative à la protection des victimes. Elle devrait indiquer clairement que cette protection s'étend à toute personne subissant un préjudice parce qu'elle a, ou est soupçonnée d'avoir déposé ou soutenu une plainte pour discrimination raciale, à condition que cette présomption ne soit pas fautive ou que le plaignant soit de bonne foi.

5.11. Article 11 — Diffusion de l'information

Outre l'obligation de diffuser des informations sur les dispositions de la directive, cette dernière devrait également prévoir une formation, en particulier pour les pouvoirs publics et toutes les institutions et organisations concernées. La formation est importante dans le contexte de la diffusion de l'information, en particulier dans les pays qui ne sont pas habitués à la législation contre la discrimination. De manière analogue, les États membres devraient être invités à diffuser des informations sur la manière d'éviter la discrimination, et à identifier et diffuser les meilleures pratiques en la matière.

5.12. Article 12 — Dialogue social

Le Comité se réjouit du renforcement prévu du dialogue social. Les partenaires sociaux doivent jouer un rôle essentiel et peuvent apporter une précieuse contribution par la surveillance des procédures et des pratiques. Il ne s'agit pas ici de «contrôle», mais bien de surveillance; il y a lieu de souligner la différence entre ces deux notions (le terme «contrôle» a été utilisé dans certaines traductions). Le Comité approuve également qu'il soit recommandé aux partenaires sociaux de conclure des accords collectifs mettant en oeuvre la directive, ce qui prouve la compatibilité entre les droits collectifs et individuels.

5.13. Article 13 — Conformité avec la directive

Le Comité approuve cet article.

(1) Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative à la charge de la preuve dans des cas de discrimination fondée sur le sexe», JO C 133 du 28.4.1997 — op. cit.

5.14. Article 14 — Sanctions

Le Comité approuve la proposition selon laquelle les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

5.15. Articles 15 — Mise en oeuvre et rapport

Le Comité approuve cet article.

6. Programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006)

6.1. Le programme d'action vise à promouvoir des mesures de lutte contre la discrimination en encourageant la coopération transnationale entre plusieurs acteurs autour d'une série de thèmes essentiels.

6.2. Le Comité approuve pleinement la proposition relative à un programme d'action. Les trois objectifs principaux ainsi que les volets d'action qui les accompagnent, à savoir, l'analyse de l'ampleur et de la nature de la discrimination, le renforcement des capacités des acteurs jouant un rôle actif dans la lutte contre la discrimination ainsi que la diffusion des valeurs et des pratiques qui sous-tendent la lutte contre la discrimination, constituent un programme bien équilibré offrant un maximum de possibilités d'échange et de coopération.

6.3. Le programme d'action suppose que les expériences des personnes victimes de discrimination seront prises en compte lors de la planification, de la mise en oeuvre et du suivi des activités menées dans le cadre du programme d'action. Le Comité est toutefois inquiet de constater qu'il n'est fait aucune mention de la manière dont l'expérience des victimes sera prise en compte. Le Comité estime que ces expériences devraient servir de point de départ.

6.4. Le programme vise à soutenir les projets transnationaux. Cela signifie que, dans la pratique, toute une série d'organisations seront exclues car elles ne disposent pas des ressources humaines ou financières ou de l'infrastructure nécessaires pour participer à de tels projets. Étant donné que ces organisations ont l'avantage d'une connaissance pratique approfondie des problèmes et sont bien placées pour exprimer le point de vue des victimes de discrimination, le programme d'action devrait leur donner les moyens appropriés pour participer aux projets.

6.5. Le Comité se réjouit de la grande portée du programme d'action et du fait qu'outre les domaines de l'emploi et du marché du travail, il concerne aussi l'accès aux biens et aux services.

6.6. Le Comité estime que le programme d'action devrait porter plus particulièrement sur la question de la discrimination fondée sur l'âge, étant donné que la directive «Emploi» fait la distinction entre la discrimination fondée sur l'âge et les autres types de discrimination, et définit les circonstances dans lesquelles la discrimination fondée sur l'âge peut être justifiée et donc légalement autorisée. Le programme d'action devrait

donc mettre un accent particulier sur les études de faisabilité en ce qui concerne des mesures et des initiatives dans le domaine de la discrimination fondée sur l'âge. Le programme d'action pourrait fournir un moyen de mettre à l'épreuve la volonté politique des États membres en la matière et d'examiner les possibilités d'élaborer une législation efficace et applicable en matière de discrimination fondée sur l'âge.

6.7. La Commission propose la présentation d'un rapport d'évaluation final pour le 31 décembre 2005. Le Comité estime qu'il conviendrait en outre de présenter un rapport d'évaluation

à mi-parcours, étant donné qu'il s'agit d'un nouveau domaine d'action dont les objectifs et les thèmes pourraient nécessiter une adaptation en cours de programme.

6.8. Le Comité estime que la prévention de la discrimination et la promotion de l'égalité des chances constituent une partie importante de la stratégie globale visant à soutenir les directives relatives à la lutte contre la discrimination. À cette fin, la Commission devrait envisager la possibilité d'intégrer à ce programme d'action une vaste campagne publicitaire et médiatique.

Bruxelles, le 25 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, qui ont obtenu plus du quart des suffrages exprimés, ont été repoussés lors des débats.

Paragraphe 4.2

Modifier la troisième phrase du premier alinéa comme suit:

«... qu'une autre ne l'est ou ne le serait dans une situation comparable.»

Exposé des motifs

Une discrimination directe se produit lorsque des personnes se trouvant dans des situations comparables ne sont pas traitées sur un pied d'égalité. La différence de traitement peut se manifester de deux manières: soit en comparant directement le traitement réservé à une autre personne, soit en se référant à une situation dans laquelle une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne le serait.

La proposition de la Commission prévoit les deux situations et non pas une seule. Le présent amendement vise donc à compléter le texte de l'avis.

Résultat du vote

Voix pour: 41, voix contre: 47, abstentions: 8.

Paragraphe 4.8

Compléter comme suit la dernière phrase:

«(Il est à noter que cela pourrait entraîner des frais supplémentaires pour les entreprises et, en particulier, les PME; voir à ce propos le paragraphe 2.10)».

Exposé des motifs

Il est communément admis qu'un déplacement de la charge de la preuve entraînera de lourdes charges et des frais supplémentaires pour les entreprises, en particulier les PME, étant donné que l'employeur devra garder tous les documents relatifs aux décisions prises dans le cadre de la gestion des ressources humaines, afin de disposer d'éléments de preuve au cas où une action serait intentée contre lui.

Résultat du vote

Voix pour: 54, voix contre: 63, abstentions: 3.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant dix-neuvième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil concernant la limitation de la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (colorants azoïques)»

(2000/C 204/18)

Le 10 avril 2000, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 avril 2000 (rapporteur: Mme Williams).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 25 mai), le Comité économique et social a adopté par 73 voix pour et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Cette proposition de la Commission relative à la mise sur le marché et à l'emploi de certains produits dangereux concerne la santé et la sécurité tant des consommateurs que des travailleurs. Elle est essentiellement motivée par le souci de protéger la santé humaine en interdisant l'utilisation de teintures azoïques afin que les produits textiles et de maroquinerie colorés avec celles-ci ne soient plus commercialisés. Certains de ces produits, tels que les jouets, les vêtements et les chaussures peuvent présenter un risque pour les consommateurs les plus vulnérables, notamment les femmes enceintes et les enfants en bas âge.

1.2. La proposition a pour but d'apporter une nouvelle modification allant dans le sens d'un accroissement de la sécurité à la directive existante sur les substances dangereuses⁽¹⁾, en complétant le texte de celle-ci avec des annexes techniques.

1.3. La proposition souligne également l'importance de l'harmonisation dans le marché intérieur. Certains États membres ayant déjà arrêté des mesures de restriction de la commercialisation et de l'utilisation de certains colorants azoïques cancérigènes, il est impératif d'avoir une action

commune coordonnée pour établir une législation au niveau de l'UE, de nature à garantir une harmonisation qui s'appliquera aussi aux pays candidats.

1.4. La proposition doit également être considérée dans le contexte des règles de l'OMC, afin que toute limitation de l'utilisation des teintures azoïques s'appuie sur une bonne identification des risques pour le consommateur.

2. Contexte

2.1. Les colorants azoïques (teintures et pigments) sont les substances organiques les plus couramment employées pour la coloration. Ils contiennent tous une liaison azoïque au moins. Cette liaison azoïque peut par réduction donner les amines aromatiques correspondantes. La proposition ne vise pas par conséquent tous les colorants azoïques mais uniquement ceux qui sont solubles et qui peuvent se décomposer ou se couper pour donner l'une des 21 amines cancérigènes énumérées. La plupart des pigments azoïques ne sont pas concernés dès lors qu'ils sont quasiment insolubles et ne peuvent pas se couper dans des conditions normales.

⁽¹⁾ 76/769/CEE, JO L 262 du 27.9.1976, p. 201.

2.2. Les colorants azoïques sont très efficaces pour la coloration de toutes sortes d'articles tels que certains gants, sacs, porte-documents, dessus de sièges, chaussures et bracelets en cuir ainsi que vêtements, literie, chapeaux, jouets et même perruques en matière textile.

2.3. Les dangers de certains colorants azoïques ayant été avérés, ceux-ci ont été dans une large mesure remplacés par d'autres colorants (y compris d'autres colorants azoïques) malgré le fait que ces produits de substitution soient souvent plus coûteux. Ce remplacement s'est fait à grande échelle dans l'UE mais à moins grande échelle dans d'autres pays.

2.4. Étant donné qu'une législation nationale imposant une interdiction de certains colorants azoïques existe dans certains États membres, la Commission a déjà pris des mesures positives. Elle a lancé des études sur l'évaluation des risques, sur l'analyse coût-efficacité et sur l'évaluation des effets d'une interdiction sur les pays fournisseurs. En outre, le Comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement (CSTEE) a émis un avis en janvier 1999, concluant que l'utilisation de certains colorants azoïques donnait matière à préoccupation. En mars 1999, le groupe de travail sur la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances dangereuses a émis un avis favorable sur la proposition de la Commission visant à interdire les colorants azoïques dangereux. Le groupe de travail a également suggéré des méthodes d'essai permettant de prouver la conformité des produits aux exigences légales.

3. Observations générales: le point de vue du Comité

3.1. La directive (76/769/CEE) relative à certaines substances dangereuses ayant été modifiée à de nombreuses reprises, il est devenu difficile de l'utiliser. La Commission devrait par conséquent remanier et mettre à jour d'urgence la directive de base dans sa globalité.

3.2. Le Comité approuve la proposition de la Commission. Il reconnaît que l'accent est mis sur la protection de la santé humaine, qui concerne tant les consommateurs que les travailleurs. Il se pourrait toutefois que les travailleurs soient les plus exposés dans le cadre de la transformation des produits contenant des colorants azoïques potentiellement dangereux, étant donné qu'ils sont exposés pendant une durée plus longue, plus fréquemment et probablement à des concentrations supérieures. Le Comité recommande par conséquent l'adoption de mesures spécifiques au niveau des entreprises.

3.3. Le Comité attire l'attention sur la nécessité de tenir des registres de travailleurs qui ont peut-être déjà souffert ou qui pourraient souffrir un jour des conséquences négatives pour leur santé d'une exposition aux colorants azoïques compte tenu des liens de causalité directs.

3.4. Le Comité est également préoccupé par l'utilisation et la production de ces colorants potentiellement dangereux dans les pays tiers dans lesquels les normes de sécurité ne sont pas nécessairement aussi élevées que dans l'UE. Cette préoccupation concerne en premier lieu la protection, la formation et l'éducation des travailleurs. Elle concerne en second lieu l'importation dans l'UE de produits de consommation qui ont été fabriqués en utilisant encore des colorants dangereux. En Extrême-Orient et en Afrique, par exemple, les colorants azoïques peuvent être utilisés et fabriqués à un niveau local, en l'absence de contrôles, de statistiques de production et de communication officielle des types de colorants utilisés.

3.5. Le Comité appelle par conséquent à un contrôle sévère, à un suivi effectif et à un échantillonnage, au premier point d'entrée dans l'UE, tant des produits fabriqués à l'aide de ces colorants que des colorants eux-mêmes importés de tous les pays tiers.

3.5.1. De même, il invite instamment la Commission à demander aux États membres de proposer l'interdiction de la production future des produits dans la composition desquels entrent des colorants azoïques, dans le cadre de l'OMC et de l'OIT.

4. Observations particulières

4.1. Portée de la proposition

4.1.1. Celle-ci doit être plus clairement définie.

4.1.2. Il est clairement stipulé au deuxième alinéa du deuxième paragraphe de l'exposé des motifs que «seuls les colorants azoïques solubles... présentent... un risque pour la santé humaine...: les colorants azoïques qui, par définition, sont solubles, et une très petite fraction de pigments azoïques qui sont également solubles. Ces pigments n'ayant pas encore été évalués à l'époque, ils ne font pas l'objet de dispositions spécifiques dans la présente directive...».

4.1.3. La distinction entre les colorants azoïques solubles et les pigments azoïques insolubles n'apparaît pas clairement dans la proposition actuelle. Le texte de celle-ci devrait par conséquent être modifié à des fins de clarification.

4.2. Article 2

4.2.1. Cet article prévoit deux dates pour l'adoption par les États membres des dispositions, dates qui sont toutes deux irréalistes car trop proches, compte tenu des procédures légales en vigueur dans l'UE et dans les États membres. L'application devrait être prévue deux ans après l'entrée en vigueur de la directive.

4.3. *Annexe*

4.3.1. Premier tableau, deuxième colonne: dans la version anglaise, le texte commence comme il se doit avec le terme «Azodyes». Dans plusieurs autres langues, la distinction n'apparaît plus. La Commission devrait par conséquent vérifier toutes les versions linguistiques pour bien refléter l'objectif de la directive.

Bruxelles, le 25 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

4.4. *Annexe B: méthode d'analyse*

4.4.1. Les méthodes d'analyse reprises à l'annexe sont copiées du modèle en vigueur dans un État membre seulement. Des problèmes se sont posés en ce qui concerne la possibilité de reproduire ces méthodes. Elles ont par conséquent été évaluées dans le cadre de travaux réalisés au titre du programme MTI (Mesurage, essais et infrastructure) du 4^e programme-cadre de recherche, et des méthodes améliorées ont été approuvées. Les méthodes présentées dans la proposition à l'examen devraient en conséquence être remplacées par de nouvelles élaborées au niveau de l'UE, dès que ces dernières auront été mises au point.

Avis du Comité économique et social sur le «Développement d'une initiative de définition du cadre réglementaire pour le recours à des ouvriers agricoles migrants originaires de pays tiers»

(2000/C 204/19)

Le 21 octobre 1999, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23 paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Développement d'une initiative de définition du cadre réglementaire pour le recours à des ouvriers agricoles migrants originaires de pays tiers».

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 10 mai 2000 (rapporteur: M. Wilms).

Lors de sa 373^e session plénière des 24 et 25 mai 2000 (séance du 24 mai), le Comité a adopté par 65 voix pour et 1 abstention l'avis suivant.

1. Introduction — Motifs d'élaboration de l'avis

1.1. Différents secteurs économiques de l'Union européenne comptent des travailleurs⁽¹⁾ appartenant à la catégorie des travailleurs migrants. C'est surtout le cas de l'agriculture, car, plus que dans tout autre domaine économique, cette catégorie de travailleurs influe de manière déterminante sur la structure de ce secteur.

1.2. En présentant cet avis d'initiative, le Comité économique et social souhaite attirer l'attention du Conseil, du Parlement, de la Commission et des partenaires sociaux sur l'importante catégorie des ouvriers agricoles migrants, qui ne

bénéficient que d'une protection sociale très limitée. Le Comité constate que dans notre société, les travailleurs agricoles migrants — à la différence des «compagnons» pratiquant l'artisanat itinérant au nom d'anciennes traditions et dont les activités itinérantes sont évaluées positivement — font l'objet d'un tabou négatif et qu'il aurait fallu agir depuis longtemps déjà pour remédier à cette situation. Le Comité avait pourtant adopté en avril 1991 un avis d'initiative en ce sens, comportant des propositions précises en vue d'améliorer la situation, mais depuis lors le statut des ouvriers agricoles migrants ne s'est en rien amélioré.

1.3. Les ouvriers agricoles migrants accomplissent une tâche considérable et indispensable pour l'agriculture de l'Union européenne. À l'heure précisément où l'on manque de plus en plus d'ouvriers spécialisés, de nombreux États membres ne sauraient s'en passer. Le passé récent, notamment la consolidation du marché unique, l'élargissement de l'Union, la

(¹) Chaque fois qu'il sera dans le texte question des travailleurs, il s'agira bien entendu des femmes comme des hommes. Mais on utilisera seulement le terme de «travailleurs» par souci de concision.

disparition des frontières idéologiques en Europe centrale et orientale et les mouvements migratoires provoqués dans le Bassin méditerranéen par des guerres civiles et la pauvreté, ont cependant modifié sensiblement la situation de ces travailleurs. Ces modifications se reflètent dans l'organisation du travail des exploitations agricoles et ont eu des répercussions considérables sur les marchés du travail locaux et nationaux.

1.4. En raison du fort taux de chômage dans les divers États membres, la politique de l'emploi revêt une importance particulière au sein de l'Union européenne. La politique communautaire porte essentiellement sur la baisse du chômage. Le secteur agricole en tant que secteur autonome, mais aussi compte tenu des secteurs en amont et en aval et de son rôle dans la politique d'aménagement du territoire et la politique structurelle, occupe une place très importante parce qu'il pourrait contribuer efficacement à lutter contre le chômage.

1.5. L'agriculture de l'Union européenne devra faire face à l'avenir à de nouveaux changements spectaculaires. Contrairement aux élargissements antérieurs, l'élargissement prévu à des États d'Europe centrale et orientale entraînera une forte augmentation du nombre des ouvriers agricoles migrants, principalement dans les États membres du nord et du centre de l'Europe. Les États membres du sud de l'Europe connaîtront eux aussi d'importants changements. Mais d'autres facteurs interviennent dans cette région, tels que les réfugiés de guerre du sud-est de l'Europe et les immigrés, en particulier ceux en provenance d'Afrique du Nord. Il conviendrait donc d'établir une distinction plus claire sur le plan juridique entre les travailleurs provenant de pays tiers et les travailleurs provenant des futurs États membres.

1.6. Afin de préserver la paix sociale, de promouvoir la croissance économique et de résorber le chômage, le Conseil, le Parlement et la Commission ainsi que les partenaires sociaux devraient se pencher sur les problèmes abordés dans le présent avis d'initiative et élaborer des solutions appropriées. L'avis propose suffisamment de pistes à cette fin. Toute intervention devrait viser à briser le silence entretenu par la société et le monde politique autour de cette question et à assurer une légitime protection aux personnes travaillant dans l'agriculture.

2. Urgence de l'avis

2.1. Le nombre des travailleurs migrants est en nette augmentation dans les États membres, où il dépasse parfois déjà celui de la main-d'œuvre agricole nationale. Il n'est pas rare que les travailleurs locaux soient évincés par les travailleurs migrants. Alors que, dans les États membres du centre de l'Europe, les travailleurs migrants sont issus presque exclusivement des futurs pays candidats, dans les États membres du sud de l'Europe, ils proviennent principalement d'Afrique du Nord, mais de plus en plus aussi du sud-est de l'Europe et d'Asie.

2.2. Dans les pays candidats à l'adhésion, le pourcentage de la main-d'œuvre agricole est très élevé (par exemple près de 25 % de la population active en Pologne et environ 10 % en Hongrie). Il est probable qu'avec l'adaptation du secteur agricole, très peu de nouveaux emplois pourront être créés du fait des restructurations, tandis que la majeure partie des emplois actuels disparaîtra en un court laps de temps. L'apparition de tendances contraires, telles qu'on les constate par exemple actuellement en Pologne ou en Bulgarie, où la main-d'œuvre agricole est en augmentation, s'explique en partie par les restructurations opérées dans d'anciens secteurs industriels, mais traduit surtout une pauvreté accablante.

2.3. Pour échapper notamment à la situation économique difficile et à l'instabilité politique de leur pays d'origine, des hommes et des femmes issus de différents pays d'Afrique du Nord émigrent vers les États membres du sud de l'Europe. Étant donné qu'il n'a été conclu avec leurs pays d'origine que des accords bilatéraux de libre circulation, la législation communautaire en la matière ne leur est pas applicable et ne le sera pas à l'avenir non plus.

2.4. Les services de la Commission ne disposent pas de ressources suffisantes pour rechercher une solution à ce problème paneuropéen. C'est ainsi qu'en dépit des demandes du Comité, la Direction générale de l'Agriculture n'est pas compétente pour traiter ce problème du secteur agricole. La Direction générale des Affaires sociales n'a pas elle non plus de ressources suffisantes.

3. Travail migrant agricole dans l'Union européenne

3.1. La spécialisation croissante requiert des exploitations agricoles l'embauche de main-d'œuvre supplémentaire, précisément pendant les périodes d'activité accrue. Pour y faire face, par exemple pendant la période des moissons, il est d'usage de faire appel à une main-d'œuvre saisonnière. S'il s'agissait auparavant principalement d'une main-d'œuvre locale, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

3.2. Les raisons pour lesquelles les exploitations agricoles emploient principalement des travailleurs migrants pour le travail saisonnier sont multiples:

- en raison de l'évolution démographique liée à la restructuration de l'agriculture, il n'y a pas assez de travailleurs locaux ou nationaux;
- les chômeurs locaux disponibles ne répondent pas aux exigences de l'exploitation en ce qui concerne la motivation, les qualifications et la mobilité;
- en raison de l'écart de valeur monétaire et des avantages qui en résultent en termes de pouvoir d'achat, la main-d'œuvre extra-communautaire propose ses services à bien meilleur prix;
- cette main-d'œuvre possède parfois déjà un emploi dans son pays d'origine, considère le travail migrant comme une source de revenus complémentaire et peut travailler à des salaires conventionnels bas ou en dessous des salaires conventionnels;

- il est beaucoup plus facile pour les employeurs de traiter avec les travailleurs migrants en raison de la durée limitée de leur activité;
- la main-d'oeuvre migrante permet d'économiser en partie des charges sociales supplémentaires (par exemple les prestations conventionnelles complémentaires).

3.3. D'autre part, les chômeurs manifestent peu d'intérêt pour le travail saisonnier pour diverses raisons:

- ils se heurtent à des horaires de travail inhabituels, aux conditions climatiques et parfois à des contraintes physiques telles que des postures imposées;
- le salaire est généralement trop faible et une insertion durable sur le marché du travail n'est que rarement possible;
- ils courent le risque, pour une faible rémunération, de voir leurs prestations de chômage diminuées d'autant.

3.4. Les problèmes se posent principalement en raison de l'arrivée de migrants extra-communautaires. Ayant besoin d'embaucher de la main-d'oeuvre supplémentaire, les exploitations font appel de préférence à de la main-d'oeuvre étrangère originaire d'Europe centrale et orientale, dans le sud de l'Europe à de la main-d'oeuvre d'Europe centrale mais surtout d'Afrique du Nord, du Maghreb et aujourd'hui de plus en plus souvent d'Asie.

3.5. Les observations montrent, d'une part, que les modifications intervenant dans l'organisation du travail des exploitations, par exemple en raison de la succession de contrats de travail itinérant (contrats en chaîne), entraînent la suppression des emplois éventuels pour les travailleurs locaux qui sont remplacés par des travailleurs itinérants. D'autre part, les observations montrent que le recours à des travailleurs migrants permet de préserver durablement des emplois menacés.

4. Travail migrant en Europe

4.1. Le travail migrant est de plus en plus envisagé de façon différenciée. C'est par l'établissement de permis de travail, dont le nombre est plus ou moins grand suivant le pays d'accueil, que différents États membres contrôlent l'arrivée de la main-d'oeuvre migrante. Les partenaires sociaux sont diversement associés suivant les pays au processus de contingentement.

4.2. Mais les contingentements ne satisfont pas la demande d'emplois, de telle sorte qu'outre les travailleurs migrants légaux, des travailleurs non déclarés (illégaux) proposent leurs services dans l'agriculture.

4.3. Les travailleurs migrants employés légalement sont juridiquement soumis aux conventions collectives, à la législation du travail et au droit social du pays d'accueil considéré.

4.4. Les pays candidats à l'adhésion, étant donné la situation de leur marché de l'emploi, établissent moins d'autorisations

pour la main-d'oeuvre migrante. Selon les indications des partenaires sociaux des États d'Europe centrale et orientale, la main-d'oeuvre illégale originaire de leurs voisins de l'est, notamment l'Ukraine et la Roumanie, est proportionnellement bien plus importante que celle qui est autorisée légalement. Elle s'oriente en partie vers les emplois autrefois occupés par des travailleurs locaux qui séjournent eux-mêmes dans l'Union européenne en tant que travailleurs migrants (migration par corridors).

4.5. On a pu constater au cours de l'élaboration de cet avis que malgré des travaux précédents, même de la part du Comité économique et social⁽¹⁾, les données concernant le travail migrant agricole étaient largement insuffisantes, que ce soit sur le plan qualitatif ou quantitatif puisqu'il ne fait l'objet, au niveau des divers États, que de statistiques partielles. Il n'existe pratiquement pas d'évaluation différenciée et aucun regroupement de données n'est pratiqué à l'échelle communautaire.

4.6. Au niveau bilatéral et inter-étatique, il existe de nombreux accords sur l'échange de travailleurs migrants. Rien que pour la Pologne, on compte une trentaine de traités, déclarations gouvernementales, protocoles avec dix États différents (communautaires et extra-communautaires) réglementant l'embauche mutuelle de main-d'oeuvre, y compris des stagiaires.

4.7. Dans les exploitations agricoles de l'Union européenne, les travailleurs migrants sont le plus souvent employés pour des activités auxiliaires ou faciles à maîtriser, parfois en dessous de leurs qualifications. Le potentiel qualifié de leur pays d'origine s'en voit diminué d'autant.

4.8. Mais le travail migrant a aussi un impact positif sur les pays d'origine. Il contribue à soulager temporairement le marché du travail, tandis que l'apport de devises par les travailleurs consolide les revenus et le pouvoir d'achat. Les expériences professionnelles peuvent en partie être mises à profit sous la forme de transfert de connaissances.

4.9. La durée légale de séjour dans l'UE en tant que travailleur migrant est différente suivant les États membres et va de 3 mois à un an maximum.

4.10. L'intégration des pays candidats à l'adhésion dans l'Union européenne modifiera radicalement l'emploi dans le secteur agricole. On peut s'attendre à ce que les emplois non agricoles ne suffisent pas à absorber la main-d'oeuvre agricole ainsi «libérée» dans les divers pays candidats. Il est à craindre que si on assiste à un changement structurel brutal dans l'agriculture, comme c'est le cas depuis 1990 dans les nouveaux Länder allemands, cela n'entraîne un chômage massif dans les régions agricoles des pays candidats. De ce point de vue, le travail migrant peut contribuer à soulager le marché du travail dans le pays d'origine des travailleurs. Cet effet sera d'autant plus sensible qu'il s'inscrira dans une approche générale de la politique de l'emploi. Cela favorisera en outre le développement et l'essor des marchés du travail régionaux transfrontaliers existants.

⁽¹⁾ JO C 355 du 21.11.1997, p. 51 et suiv.

4.11. Le travail migrant illégal constitue une facette particulièrement inhumaine, socialement dangereuse et économiquement déstabilisante du travail migrant. Le Comité est conscient de l'ampleur et de l'importance du travail migrant illégal. Bien qu'il n'existe naturellement pas de données en la matière, le Comité constate que l'illégalité est un problème majeur du travail migrant agricole.

5. Conclusions — Nécessité d'une réglementation

5.1. Cadre général

5.1.1. Les développements en cours au niveau national doivent être pris en compte lors des négociations avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale. L'état concret du développement économique et social joue un rôle central dans les progrès réalisés, lesquels doivent se refléter dans les négociations d'adhésion du pays concerné avec l'Union européenne, et ce tant pour ce qui est de l'aspect temporel que de l'aspect juridique des négociations d'adhésion. Les mesures d'aide structurelle revêtent une grande importance à cet égard, afin de promouvoir les infrastructures et la création d'emplois. L'accent doit être mis dans une plus large mesure sur le développement de l'espace rural.

Le Comité est en principe favorable à l'application de dispositions transitoires — pouvant aller jusqu'à l'instauration d'un régime dérogatoire temporaire — suffisantes pour contrôler l'impact de la libre circulation des travailleurs. Ces dispositions transitoires et dérogatoires devraient tenir compte de la situation concrète de chaque pays candidat. Une fois atteints les résultats attendus dans ce domaine, ces dispositions cesseraient de s'appliquer.

5.1.2. Les multiples accords bilatéraux existants en matière de nombre d'entrées, de contingents, etc. font clairement apparaître la nécessité à la fois d'une politique européenne en matière de migrations, prévoyant les dispositions nécessaires concernant la conduite à tenir à l'avenir à l'égard des ouvriers agricoles migrants, notamment lorsqu'il s'agit d'examiner des offres d'emploi prioritaires, et de l'ouverture de négociations au sein du Conseil, visant à fonder les multiples réglementations nationales en une directive européenne commune.

5.2. Les initiatives

5.2.1. Le Comité propose l'initiative suivante concernant la réglementation future du travail agricole migrant.

5.2.2. Les partenaires sociaux de l'agriculture européenne se penchent depuis des années sur les problèmes posés par le travail migrant. On s'efforce à divers niveaux d'améliorer la situation économique et sociale des travailleurs migrants. Le Comité économique et social examinera et soutiendra les efforts dans ce domaine.

5.2.3. Le Comité prend acte de l'intention des partenaires sociaux de poursuivre leurs efforts dans le cadre du dialogue social sectoriel et de prendre des mesures sur la base des ar-

ticles 138 et 139 du traité instituant la Communauté européenne. Le Comité invite la Commission à assister les partenaires sociaux et à soutenir leur initiative.

5.3. L'observatoire

5.3.1. Les participants à ce processus ont besoin d'un système global d'information et de consultation quantitativement et qualitativement satisfaisant pour mener une discussion éclairée aboutissant aux conclusions et aux initiatives nécessaires. L'élément central de ce système doit consister en la mise en place par la Commission, avec la participation des partenaires sociaux, d'un observatoire de la main-d'oeuvre agricole migrante.

5.3.2. Cet observatoire serait chargé d'identifier et d'analyser, en coopération avec des organes officiels, les mouvements migratoires et de soumettre aux institutions européennes et aux autres acteurs concernés des propositions pour améliorer la situation de cette main-d'oeuvre. Il pourrait servir de centre d'information et de consultation pour les organisations patronales, syndicales, les groupes d'entraide, les administrations et le milieu politique. Il doit s'appuyer sur les initiatives existantes de l'Union européenne et contribuer à les mettre en réseau.

5.3.3. Le Comité invite la Commission à soutenir les initiatives des partenaires sociaux et à débloquer les moyens financiers nécessaires à la mise en place d'un observatoire de la main-d'oeuvre agricole migrante en Europe. De même, la Commission devrait intervenir auprès des États membres pour qu'ils mettent en place au niveau national ou régional, avec la participation des partenaires sociaux, des réseaux servant d'outils opérationnels d'information et de consultation.

5.3.4. Le traitement électronique des données permettra de donner aux partenaires sociaux, aux administrations compétentes, à la Commission, aux hommes politiques et à toutes les personnes intéressées accès à ces informations. Pour ce faire, il y a lieu de s'appuyer sur les projets de la Commission, par exemple dans le domaine des banques de données.

5.4. Pièce justificative

5.4.1. Les partenaires sociaux du secteur agricole de l'Union européenne et des États candidats ont commencé au niveau bilatéral à conclure des accords relatifs à une coopération plus étroite. L'amélioration de la protection de la main-d'oeuvre migrante fait partie intégrante de ces accords.

5.4.2. Dans le souci de protéger la main-d'oeuvre migrante, il convient de prévoir une autorisation de travail écrite que le travailleur migrant devra avoir sur lui pendant le travail et qu'il devra présenter sur demande aux autorités compétentes. Cette autorisation contiendra, outre les données personnelles, des informations relatives à la sécurité sociale et aux qualifications. Elle permettra d'identifier le statut juridique du travailleur migrant, et par suite, de mettre à jour le travail non déclaré et de protéger efficacement chaque travailleur contre les conséquences de l'illégalité. De plus, l'autorisation de travail écrite donnera au travailleur migrant la possibilité de bénéficier de la protection syndicale dans le pays d'accueil ainsi que du

soutien des organismes tels que les services de l'emploi, les chambres professionnelles et les instituts de formation. Le Comité invite la Commission à tester, à travers la promotion de projets pilotes, l'instauration d'une telle autorisation de travail écrite sous forme de pièce justificative.

5.5. *La régulation*

5.5.1. L'agriculture continuera à l'avenir à ne pouvoir fonctionner sans la main-d'oeuvre saisonnière. Le besoin se fait désormais sentir d'établir des réglementations sur les conditions d'emploi des travailleurs extra-communautaires dans ce secteur.

5.5.2. La liberté de circulation au sein de l'Union européenne signifie aussi pour la main-d'oeuvre migrante la liberté de changer de lieu de travail. Les travailleurs originaires de pays tiers ont la possibilité, après avoir obtenu un permis de travail auprès d'un État membre de l'Union européenne, d'émigrer encore à l'intérieur de l'UE. C'est pourquoi la question de l'admission de cette main-d'oeuvre intéresse tous les États membres de l'UE. Le Comité invite la Commission à éclaircir les questions juridiques relatives à cet aspect et à mettre au point avec les États membres et les partenaires sociaux une solution globale européenne pour la main-d'oeuvre originaire de pays tiers.

5.5.3. Le Comité invite la Commission à inciter les États membres à faire participer les partenaires sociaux au processus de fixation de contingents nationaux.

5.6. *La gestion*

5.6.1. Les organismes publics, les entreprises ainsi que les travailleurs migrants sont soumis à un nombre incalculable de réglementations, lois et règlements. Au fur et à mesure que l'harmonisation progresse au sein de l'UE, il faut que les diverses dispositions puissent être comprises plus facilement. Le Comité économique et social estime qu'une simplification et une transparence accrue des dispositions administratives s'imposent de toute urgence, notamment pour les employeurs et les travailleurs.

5.6.2. La Commission est invitée à établir un inventaire des accords bilatéraux existants qui concernent les problèmes relatifs aux travailleurs migrants entre les États membres de l'Union européenne et les pays candidats. Le Comité espère que les résultats de cet inventaire déboucheront sur des propositions et des initiatives destinées à simplifier les réglementations existantes. Il est nécessaire, tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil, d'appliquer des critères européens uniformes concernant la réglementation relative aux travailleurs migrants.

5.7. *La formation continue*

5.7.1. Les mesures de qualification ne constituent pas seulement un important outil pour la participation future des travailleurs migrants à l'activité agricole. Pour des personnes faiblement qualifiées, des chômeurs et d'autres catégories de personnes défavorisées, ces mesures peuvent représenter un bon tremplin pour l'exercice d'une activité agricole. C'est pourquoi il faut de toute urgence munir les services de l'emploi des États membres des outils nécessaires afin que les personnes intéressées soient informées de l'existence de ces systèmes et aient accès à ces mesures.

5.8. *Les contrôles*

5.8.1. L'instauration de contrôles plus stricts n'est pas le seul moyen de faire respecter la législation et les conventions collectives ainsi que de lutter contre l'illégalité pour la protection des travailleurs migrants. Il faut fournir les instruments nécessaires pour informer et éclairer les travailleurs, les entreprises mais aussi l'opinion publique.

5.8.2. En complément de ce travail d'information, il faut instaurer une coopération plus étroite entre les agences de placement au niveau européen, étant donné que les pourvoyeurs de main d'œuvre illégale agissent au-delà des frontières. La Commission est donc invitée à veiller à ce que les enquêtes et la répression du travail illégal soient mieux coordonnées au niveau européen et à ce que les moyens financiers et en personnel nécessaires soient mis à disposition à cette fin.

5.9. *La sécurité sociale*

5.9.1. L'agriculture européenne ne peut se passer des travailleurs migrants. Ils doivent bénéficier des mêmes droits économiques et sociaux que tous les autres travailleurs. Ils contribuent dans une mesure significative au développement du secteur primaire et doivent donc profiter eux aussi de ses acquis, dont font partie le système de sécurité sociale et les caisses de retraite complémentaire existant dans certains pays européens. Il faut mettre un terme à toute discrimination des travailleurs migrants.

5.9.2. Le Comité économique et social invite la Commission à analyser les systèmes de sécurité sociale dans l'agriculture et à prévoir, en collaboration avec les partenaires sociaux, la possibilité d'intégrer les travailleurs migrants dans ces systèmes. Les droits à la sécurité sociale acquis par les travailleurs migrants du fait de leur travail devraient être garantis et les droits à la retraite acquis individuellement devraient être transférés dans le pays d'origine du travailleur.

Bruxelles, le 24 mai 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI