ISSN 0378-7052

Journal officiel

des Communautés européennes

C 221

44e année

7 août 2001

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information | Sommaire | Page

I *Communications*

. . . . . .

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

382e session plénière des 30 et 31 mai 2001

2001/C 221/01 Avis du Comité économique et social sur «L'artisanat et les PME en Europe» 1

2001/C 221/02 Avis du Comité économique et social sur la «Contrefaçon» 20

2001/C 221/03 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 "Coopérer pour entretenir la dynamique" — Réactualisation 2001 de la stratégie pour le marché intérieur» 25

2001/C 221/04 Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable» 31

2001/C 221/05 Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes dans le domaine de l'aviation et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne» 38

Prix: 34,50 EUR

FR

(Suite au verso)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
2001/C 221/06	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert — Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique»	45
2001/C 221/07	Avis du Comité économique et social sur: — la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi, de contrôle et d'information sur le trafic maritime», — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place d'un fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dans les eaux européennes et d'autres mesures complémentaires», et — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime»	54
2001/C 221/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au relevé statistique des transports par chemin de fer»	63
2001/C 221/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil»	65
2001/C 221/10	Avis du Comité économique et social sur: — le «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la stratégie de la qualité pour l'huile d'olive», et — la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement nº 136/66/CEE, ainsi que le règlement (CE) nº 1638/98, en ce qui concerne la prolongation du régime d'aide et la stratégie de la qualité pour l'huile d'olive»	68
2001/C 221/11	Avis du Comité économique et social sur: — la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le bien-être des porcs dans les élevages intensifs prenant en particulier en considération le bien-être des truies élevées à différents degrés de confinement et en groupes», et — la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/630/CEE établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs»	74
2001/C 221/12	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010»	80
2001/C 221/13	Avis du Comité économique et social sur le «Rapport de la Commission au Conseil sur l'application du règlement (CE) nº 2200/96, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes»	86
2001/C 221/14	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 2549/2000 instituant des mesures techniques supplémentaires visant à reconstituer le stock de cabillaud en mer d'Irlande (division CIEM VIIa)»	90

FR

(Suite page 3 de couverture)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	Page
2001/C 221/15	Avis du Comité économique et social sur le «11e rapport annuel sur les Fonds structurels»	91
2001/C 221/16	Avis du Comité économique et social sur «Les régions dans la nouvelle économie: Orientations pour les Actions innovatrices du Fonds européen de développement régional 2000-2006»	97
2001/C 221/17	Avis du Comité économique et social sur: — la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la prévention de la criminalité dans l'Union européenne — Réflexion sur des orientations communes et propositions en faveur d'un soutien financier communautaire», et — la «Proposition de décision du Conseil établissant un programme d'encouragement, d'échanges, de formation et de coopération dans le domaine de la prévention de la criminalité (*Hippokrates*)»	103
2001/C 221/18	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de qualité et de sécurité pour la collecte, le contrôle, la transformation, le stockage et la distribution du sang humain et des composants sanguins et modifiant la directive 89/381/CEE du Conseil»	106
2001/C 221/19	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 80/987/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur»	110
2001/C 221/20	Avis du Comité économique et social sur le «Renforcement du partenariat et du dialogue transatlantiques»	113
2001/C 221/21	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance»	121
2001/C 221/22	Avis du Comité économique et social sur le thème «La situation de la nature et de la protection de la nature en Europe»	130
2001/C 221/23	Avis du Comité économique et social sur le «"Rapport sur l'évaluation de la distribution et des services de vente et d'après-vente de véhicules automobiles conformément au règlement (CE) no 1475/95" (Supplément d'avis à l'avis sur le XXIXe rapport sur la politique de concurrence)»	138
2001/C 221/24	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et à la sortie des ports communautaires»	149
2001/C 221/25	Avis du Comité économique et social sur le document de travail SEC(2000) 1973 de la Commission «Science, société et citoyens en Europe»	151
2001/C 221/26	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) no 1267/1999 établissant un instrument structurel de préadhésion»	166
2001/C 221/27	Avis du Comité économique et social sur la «Préparation d'une stratégie de l'Union européenne en matière de développement durable»	169
2001/C 221/28	Avis du Comité économique et social sur les «Grandes orientations de politique économique pour 2001»	177

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur «L'artisanat et les PME en Europe»

(2001/C 221/01)

Le 2 mars 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «L'artisanat et les PME en Europe».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 16 mai 2001 (rapporteur: M. Pezzini).

Au cours de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 107 voix pour et 1 abstention.

1. **Objectifs de l'avis**

1.1. Le présent avis répond à la nécessité de réfléchir à l'évolution, dans les années 90, de la définition des petites entreprises et des entreprises artisanales en Europe ainsi que des politiques qui en ont découlé, à travers l'analyse des actions menées par le CES, la Commission européenne, les gouvernements nationaux et les organisations représentatives.

1.2. Cette réflexion n'est pas une fin en soi, mais permettra de préparer le contrôle ex post, limité aux effets principaux et donc non exhaustif, de ce qui a déjà été réalisé ou de ce qui reste à faire, en se référant tout particulièrement aux lignes d'actions proposées dans l'avis sur «L'artisanat et les petites et moyennes entreprises» adopté par le CES en 1997 [1], et de présenter des suggestions quant aux actions à entreprendre au cours des dix prochaines années.

1.3. *Définition statistique des petites entreprises et entreprises artisanales*

1.3.1. Dans sa recommandation concernant la définition des petites et moyennes entreprises [2], la Commission définit comme suit les petites et moyennes entreprises:

«Article premier

1. Les petites et moyennes entreprises, ci-après dénommées "PME", sont définies comme des entreprises:

— employant moins de 250 personnes

— et dont:

soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 40 millions EUR,

soit le total du bilan annuel n'excède pas 27 millions EUR,

— et qui respectent le critère de l'indépendance, tel qu'il est défini au paragraphe 3.

2. Lorsqu'il est nécessaire d'établir une distinction entre une petite et une moyenne entreprise, la "petite entreprise" est définie comme une entreprise:

— employant moins de 50 personnes

— et dont:

soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 7 millions EUR,

[1] JO C 158 du 26.5.1997, p. 53.
[2] JO L 107 du 30.4.1996.

soit le total du bilan annuel n'excède pas 5 millions EUR,

— et qui respecte le critère de l'indépendance tel qu'il est défini au paragraphe 3.

3. Sont considérées comme indépendantes les entreprises qui ne sont pas détenues à hauteur de 25 % ou plus du capital ou des droits de vote par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises ne correspondant pas à la définition de la PME ou de la petite entreprise, selon le cas. Ce seuil peut être dépassé dans deux cas:

— si l'entreprise est détenue par des sociétés publiques de participation, des sociétés de capital à risque ou des investisseurs institutionnels et à la condition que ceux-ci n'exercent, à titre individuel ou conjointement, aucun contrôle sur l'entreprise,

— s'il résulte de la dispersion du capital qu'il est impossible de savoir qui le détient et que l'entreprise déclare qu'elle peut légitimement présumer ne pas être détenue à 25 % ou plus par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises qui ne correspondent pas à la définition de la PME ou de la petite entreprise, selon le cas.

4. Pour le calcul des seuils mentionnés aux paragraphes 1 et 2, il convient d'additionner les données de l'entreprise bénéficiaire et de toutes les entreprises dont elle détient directement ou indirectement 25 % ou plus du capital ou des droits de vote.

5. Lorsqu'il est nécessaire de distinguer les microentreprises des autres types de PME, celles-ci sont définies comme des entreprises employant moins de 10 salariés.

6. Lorsqu'une entreprise, à la date de clôture du bilan, vient de dépasser, dans un sens ou dans un autre, les seuils de l'effectif ou les seuils financiers énoncés, cette circonstance ne lui fait acquérir ou perdre la qualité de "PME", "entreprise moyenne", "petite entreprise ou "microentreprise"" que si elle se reproduit pendant deux exercices consécutifs.

7. Le nombre de personnes employées correspond au nombre d'unités de travail-année (UTA), c'est-à-dire au nombre de salariés employés à temps plein pendant une année, le travail à temps partiel ou le travail saisonnier étant des fractions d'UTA. L'année à prendre en considération est celle du dernier exercice comptable clôturé.

8. Les seuils retenus pour le chiffre d'affaires ou le total de bilan sont ceux afférents au dernier exercice clôturé de douze mois. Dans le cas d'une entreprise nouvellement créée et dont les comptes n'ont pas encore été clôturés, les seuils à considérer font l'objet d'une estimation de bonne foi en cours d'exercice.

Article 2

La Commission modifie les plafonds retenus pour le chiffre d'affaires et le total du bilan autant que de besoin et normalement tous les quatre ans, à compter de l'adoption de la présente recommandation, pour tenir compte des évolutions économiques dans la Communauté.

Article 3

1. La Commission s'engage à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que la définition des PME énoncée à l'article 1er s'applique à l'ensemble des programmes qu'elle gère et dans lesquels les termes "PME", "entreprise moyenne", "petite entreprise" ou "microentreprise" sont mentionnés.

2. La Commission s'engage à prendre les mesures nécessaires pour adapter les statistiques qu'elle établit selon les classes de taille suivantes:

— 0 salarié,

— 1 à 9 salariés,

— 10 à 49 salariés,

— 50 à 249 salariés,

— 250 à 499 salariés,

— 500 salariés et plus.

3. À titre transitoire, les programmes communautaires actuels qui définissent les PME selon des critères différents de ceux énoncés à l'article 1er continueront de produire leurs effets et de bénéficier aux entreprises qui, lors de l'adoption desdits programmes, étaient considérées comme des PME. Toute modification, dans ces programmes, de la définition des PME, ne pourra se faire qu'à la condition d'adopter la définition contenue dans la présente recommandation en remplaçant la définition divergente par une référence à la présente recommandation. Ce régime transitoire devrait en principe prendre fin au plus tard le 31 décembre 1997. Néanmoins, les engagements juridiques pris par la Commission sur la base de ces programmes ne seront pas affectés.

4. Lorsque la quatrième directive 78/660/CEE sera modifiée, la Commission proposera que les critères de définition des PME actuellement en vigueur soient remplacés par une référence à la définition contenue dans la présente recommandation.

5. Toute disposition adoptée par la Commission qui ferait mention des termes "PME", "entreprise moyenne", "petite entreprise" ou "microentreprise" ou de quelque autre terme similaire se référera à la définition contenue dans la présente recommandation.»

1.3.2. Le Comité estime quant à lui que par «petite entreprise», il faut entendre la petite entreprise et la microentreprise telles que définies par la recommandation de la Commission, ainsi que l'entreprise artisanale en raison du rôle économique

et social majeur qu'elle joue dans les États membres où elle est légalement constituée; il convient à cet égard de se référer à ce qui a déjà été clairement exprimé et approuvé par le CES dans les avis de 1992 [1] et 1997 [2] sur les PME et les entreprises artisanales.

1.3.3. Dans ce contexte, afin de permettre une meilleure compréhension des objectifs de l'avis, il y a lieu d'exposer ici quelques problèmes qui se posent en ce qui concerne la quantification statistique des petites entreprises et des entreprises artisanales en Europe.

1.4. Si les données dont nous disposons sur le tissu productif des entreprises en Europe, et notamment sur les petites entreprises, sont abondantes, les statistiques relatives à l'artisanat s'avèrent en revanche insuffisantes (sauf pour certains pays européens).

1.5. Bien souvent, il n'est pas possible de mesurer de manière complète et homogène le rôle important que l'artisanat joue dans l'économie européenne. Ces lacunes sont dues au manque de coordination des différents pays en matière de statistiques d'artisanat et à l'utilisation, pour la collecte des données, de méthodologies très hétérogènes, interdisant souvent de procéder à une comparaison pertinente d'informations, qui ne sont d'ailleurs pas toujours disponibles.

1.6. Le tissu productif de l'Union européenne compte, hors secteur agricole, environ 19 370 000 entreprises (en 1998), dont 19 330 000 petites et moyennes entreprises employant en moyenne 6 personnes. Du point de vue sectoriel, le commerce (de gros et de détail) compte 5,56 millions d'entreprises pour 2,21 millions dans le secteur industriel.

1.7. 93 % du nombre total d'entreprises emploient moins de 9 personnes; 5,8 % comptent de 10 à 49 salariés et seulement 0,8 % plus de 50 travailleurs. Cela signifie que 98,8 % des entreprises européennes non agricoles, selon Eurostat, entrent dans la catégorie des petites entreprises.

1.7.1. Les PME européennes occupent 66 % de la population active contre 42 % aux États-Unis et 33 % au Japon. Cela signifie que le rôle des PME en tant que moteur du développement de l'emploi est plus important en Europe que dans les zones géographiques en concurrence directe avec celle-ci.

1.7.2. Au niveau national, le pays comptant le plus grand nombre d'entreprises est l'Italie (3 940 000), suivie par l'Allemagne (3 515 000) et la France (2 325 000). Un tissu d'entreprises très étendu sur le territoire, les micro-entreprises (moins de 9 salariés) étant principalement implantées en Italie, en France, en Grèce et en Espagne, alors que les PME (entreprises employant de 10 à 249 personnes) sont surtout présentes en Allemagne et dans tous les autres pays de l'UE.

(1) Les principes définis dans le rapport Schleyer de 1992 sont les suivants:
— lien étroit entre la propriété et la gestion de l'entreprise;
— utilisation d'une main-d'œuvre abondante, pouvant aller de pair avec le recours aux techniques de production et d'administration les plus modernes;
— talents et savoir-faire de l'entrepreneur en lien avec son activité au sein de l'entreprise et du processus de production;
— caractère direct et prépondérant de la participation de l'entrepreneur à l'organisation du processus de production.

(2) JO C 158 du 26.5.1997, p. 53.

Tableau 1 **— Répartition des entreprises dans les États membres de l'UE, hors secteur agricole**

	Entreprises (× 1 000)	Taille moyenne
Autriche	285	11
Belgique	530	5
Danemark	150	8
Allemagne	3 515	8
Grèce	620	3
Espagne	2 510	5
France	2 325	7
Irlande	85	10
Italie	3 940	4
Luxembourg	15	13
Pays-Bas	450	12
Portugal	690	4
Finlande	210	5
Suède	385	7
Royaume-Uni	3 660	5
Union européenne	19 370	6

Source: Observatoire européen des PME.

Tableau 2 **— Principaux indicateurs des entreprises présentes en Union européenne, hors secteur agricole**

	PME				Grandes	Total
	Micro	Petites	Moyennes	Total		
Nombre d'entreprises (× 1 000)	18 040	1 130	160	19 330	38	19 370
Emplois (× 1 000)	38 360	21 320	14 870	74 550	38 680	113 230
Taille moyenne de l'entreprise:						
— Nombre d'employés par entreprise	2	20	90	4	1 010	6
— Chiffre d'affaires par entreprise (millions EUR)	0,2	3	23	0,5	215	1,0
Part des exportations dans le chiffre d'affaires (%)	6	13	16	11	22	16
Valeur ajoutée par personne occupée (1 000 euros)	30	50	95	45	90	60
Part des coûts du travail dans la valeur ajoutée	40	53	43	45	38	42

Source: Observatoire européen des PME.

Tableau 3 **— Répartition (%) de la main-d'œuvre occupée par les entreprises privées, hors secteur agricole**

	Part de la main-d'œuvre en fonction de la taille de l'entreprise				
	PME				Grandes
	Micro	Petites	Moyennes	Total	
Union européenne	34	19	13	66	34
États-Unis	11	19	12	42	58
Japon	n/v (*)	n/v (*)	n/v (*)	33	67

(*) Données non vérifiées (les statistiques japonaises sont élaborées sur la base de critères différents, d'où l'impossibilité de les comparer).
Source: Observatoire européen des PME.

Tableau 4 **— Dimension des entreprises par secteur, hors secteur agricole**

	Entreprises (× 1 000)	Employés par entreprise	Taille
Industries extractives	50	36	PGE (*)
Industries manufacturières	2 210	14	PGE (*)
ConstructionCommerce de détail	2 775	4	Micro
Commerce de gros	1 490	5	PME
Commerce de détail	4 070	4	Micro
Transports et communications	1 090	8	PGE (*)
Intermédiation financière	395	14	PGE (*)
Hôtels et restaurants	1 460	5	Micro

(*) Petites et grandes entreprises (ces secteurs ne comptent généralement pas d'entreprises moyennes).
Source: Observatoire européen des PME.

1.8. Si les données statistiques permettent de préciser le nombre des entreprises européennes déduction faite des entreprises agricoles, il est plus difficile d'établir quelles sont, parmi celles-ci, les entreprises pouvant être définies comme artisanales et quel est le nombre d'entreprises agricoles en Europe. Il s'agit là d'une lacune importante si l'on considère le rôle de l'agriculture dans la préservation de l'équilibre hydrogéologique du territoire et plus généralement dans la protection de l'environnement et le développement rural.

1.9. Ces dernières années, les efforts de la Commission ont permis de recenser de manière de plus en plus précise les entreprises européennes, mais il est de plus en plus difficile d'établir quelles sont, parmi celles-ci, les entreprises pouvant être définies comme artisanales. Dans certains pays, le nombre des entreprises et des salariés, dans les sociétés pouvant être considérées comme artisanales, est sous-estimé du fait du caractère restrictif des définitions et/ou critères utilisés. L'Espagne ne compterait ainsi, selon les données officielles, que 15 000 entreprises artisanales environ, alors que, dans la réalité, elles sont probablement beaucoup plus nombreuses. Inversement, la place de l'artisanat dans d'autres pays a pu être surévaluée, lorsqu'elle a été estimée sur la base des entreprises employant moins de 9 personnes.

1.10. La manière de définir légalement l'artisanat a également une incidence sur la dimension de l'entreprise artisanale. Ainsi, dans les pays dont la législation ne fixe pas une taille limite pour les entreprises artisanales, la grandeur moyenne de ces entreprises est beaucoup plus importante que dans les pays où existe une limite de ce type.

1.11. Ces considérations sommaires indiquent comment l'absence d'une méthodologie statistique européenne de quantification des entreprises à caractère artisanal influe sur la délimitation correcte du secteur et met en évidence trois difficultés majeures:

— l'impossibilité, dans l'état actuel des choses, de procéder à une estimation chiffrée de l'artisanat à l'échelle européenne, vu l'hétérogénéité des données, tant en ce qui concerne les termes juridiques que pour la diversité des méthodes de relevé;

— l'absence d'une méthodologie statistique reposant sur des critères minimums communs;

— les distorsions dans la restitution de l'ampleur des réalités.

1.12. La résolution finale sur l'artisanat adoptée en 1996 par quinze experts européens (un par État membre) lors du Deuxième séminaire sur les statistiques de l'artisanat en Europe [1] tendait précisément à lancer un programme d'étude commun dont l'objectif principal était de contribuer à résoudre ce problème du point de vue statistique.

1.13. Dans l'attente de développements ultérieurs en matière de méthodologie [2], une tentative avait été faite à cette occasion pour regrouper les informations statistiques disponibles selon les approches évoquées dans l'avis du Comité de 1996: approche sectorielle et dimensionnelle, approche professionnelle et approche artistique [3].

1.14. Cet exercice a mis en évidence les points suivants:

— les données ne sont pas comparables économiquement;

— les chiffres disponibles tendent à sous-estimer la réalité;

— lorsqu'un pays est doté d'une législation définissant les caractéristiques de l'entreprise artisanale, dont le potentiel au sein de l'économie nationale est alors identifié, le poids économique de ce secteur apparaît clairement;

— d'une manière générale, l'artisanat occupe une place plus importante en nombre d'entreprises dans les pays qui en possèdent une définition légale que dans ceux qui en sont dépourvus;

— dans des cas comme ceux de l'Espagne et de la Grande-Bretagne, où seules les entreprises exerçant une activité artistique sont qualifiées d'artisanales, l'importance réelle de l'artisanat est probablement sous-estimée; ce n'est pas un hasard si, pour ces deux pays, le facteur «artistique» prévaut dans la définition de l'entreprise à caractère artisanal;

— dans les pays où domine l'approche professionnelle (l'entreprise artisanale est définie en fonction de l'activité exercée, et il n'existe aucune limitation de la taille de l'entreprise), l'importance de l'emploi dans le secteur artisanal par rapport à l'emploi total dans les entreprises est plus forte que dans les autres pays n'ayant pas adopté cette approche.

1.15. Ces disparités ne doivent pas être considérées comme un problème mais bien comme un héritage culturel et économique et le point de départ d'une stratégie commune de valorisation et d'enrichissement de l'identité des petites entreprises et de l'artisanat européen.

---

(1) Le deuxième séminaire sur les statistiques de l'artisanat en Europe a été organisé par l'Institut Guglielmo Tagliacarne sous le patronage de la DG XXIII de la Commission et s'est déroulé à Rome les 20 et 21 mars 1996.

(2) L'Institut Tagliacarne de Rome a remporté en septembre 2000 un appel d'offres de la Commission européenne — DG Entreprises — relatif à l'élaboration d'une proposition de méthodologie expérimentale destinée à la quantification de l'artisanat en Europe.

(3) L'observatoire européen des PME (Commission européenne) a également adopté cette répartition.

Tableau 5 — **Nombre d'entreprises artisanales (exprimé en milliers – en accord avec les définitions nationales)** (1)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Approche professionnelle									
Autriche	42	42	42	42	42	42	42	43	n.d.
Allemagne (*)	598	606	614	594	598	603	605	607	608
Islande	5	5	6	6	6	6	n.d.	n.d.	n.d.
Liechtenstein	1	n.d.	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Luxembourg	4	4	4	4	4	4	n.d.	n.d.	n.d.
Approche sectorielle/dimensionnelle									
France	854	857	831	811	821	828	823	819	n.d.
Italie	1 140	1 209	1 260	1 272	1 326	1 333	1 325	1 338	n.d.
Pays-Bas (**)	101	107	115	121	101	127	140	145	n.d.
Approche artistique									
Espagne	14	15	15	15	15	15	15	15	n.d.
Autres approches									
Belgique	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	54	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Finlande	n.d.	n.d.	n.d.	104	n.d.	n.d.	n.d.	164	n.d.
Irlande	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Suède	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Royaume-Uni	n.d.	n.d.	17	n.d.	19	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

(*) En raison des changements intervenus dans les méthodes de calcul, les données enregistrées à partir de 1994 ne sont pas comparables aux données antérieures.

(**) En raison de l'exclusion à compter de 1995 des entreprises sans activité, les données enregistrées à partir de 1995 ne sont pas comparables aux données antérieures.

NB: Compte tenu des définitions variables de l'«entreprise artisanale», des comparaisons directes entre les différents pays ne sont pas possibles.

Tableau 6 — **Contribution de l'artisanat à la formation du PIB de certains pays européens** (*)

Pays	% du PIB
France	5,1
Allemagne	9,6
Grèce	3,0
Italie	12,0
Luxembourg	15,0
Pays-Bas	3,5
Espagne	0,3

(*) Ces données ont un caractère indicatif.

Source: Statistiques nationales.

(1) Les tableaux suivants ont été élaborés sur la base des indications méthodologiques données lors des congrès de 1994 et 1996 organisés par l'Institut G. Tagliacarne en collaboration avec la Commission européenne et les organisations sectorielles.

Tableau 7 — **Les exportations de produits artisanaux de certains pays européens** (*)

Pays	% du total des exportations
Autriche	2,8
Danemark	6,0
France	4,2
Allemagne	2,0
Italie	18,3

(*) Ces données ont un caractère indicatif.
Source: Statistiques nationales.

Graphique 1 — **Répartition des entreprises artisanales dans les pays européens en fonction de 4 facteurs**

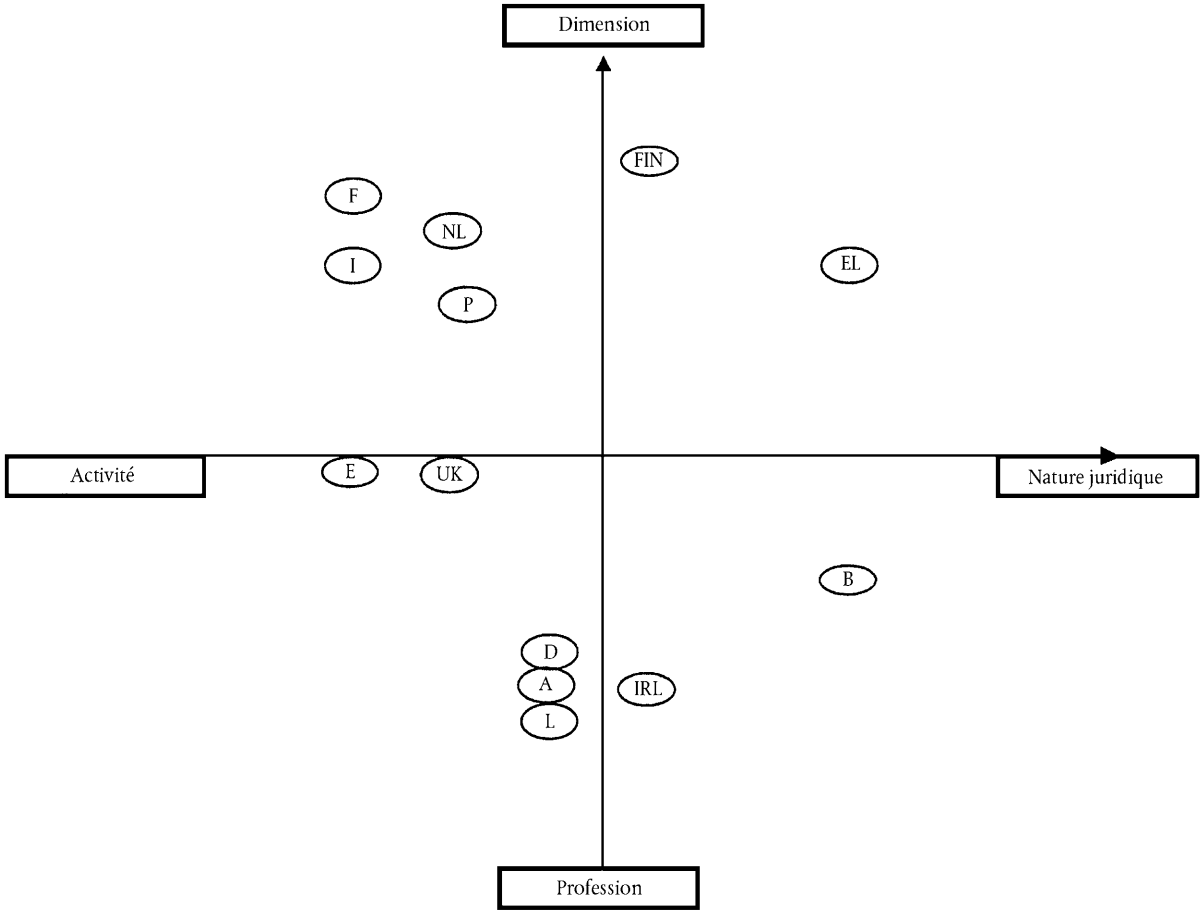


Tableau 8 — **Définition statistique des entreprises artisanales en Europe: caractéristiques des données disponibles pour chaque pays**

	Autriche	**Belgique**	**Danemark**	**Finlande**	**France**
Définition légale	Oui	Non	Non	Non	Oui
Taille	× |	× |	× |	Entreprises employant de 1 à 3 travailleurs.	De 1 à 10 travailleurs. Cette limite peut être dépassée dans certains cas.
Activité	Appartenance à l'un des secteurs d'activité économique suivants: construction, travail des métaux, bois, santé et hygiène, habillement, alimentation, nettoyage, verre, papier, etc.	× |	× |	× |	Appartenance à l'un des secteurs d'activité économique suivants: alimentation, travail des métaux, textile, bois et ameublement, autres fabrications, bâtiment, réparation, transport et autres services.
Profession	Il existe une liste de 43 professions artisanales.	Définition d'un artisan. Il existe une liste de 45 professions artisanales divisée en 11 catégories.	L'élaboration d'une liste des métiers artisanaux et professions artisanales est en cours.	× |	Immatriculation obligatoire au répertoire des métiers.
Entrepreneur	L'entrepreneur doit posséder le titre de maître artisan.	× |	× |	× |	L'entrepreneur est immatriculé au répertoire des métiers.
Nature juridique	× |	Seules des entreprises individuelles peuvent être considérées comme artisanales.	× |	× |	× |
Autres	× |	× |	× |	Production manuelle de biens et services.	× |

(Suite)

	Allemagne	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg
Définition légale	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Taille	× |	Les entreprises comptant moins de 10 travailleurs sont considérées comme artisanales.	× |	La taille varie en fonction du secteur d'activité.	× |
Activité	Appartenance à l'un des secteurs d'activité économique suivants: construction, électriciens, techniciens, bois, santé et hygiène, poterie, habillement, alimentation, nettoyage, verre, papier, etc.	× |	× |	Tous les secteurs à l'exclusion de la santé et de l'administration publique.	Appartenance à l'un des secteurs d'activité économique suivants: construction, mécanique, santé et hygiène, habillement, alimentation, etc.
Profession	Listes des activités artisanales (94 métiers + 57 professions).	× |	Définition de l'artisan. 39 métiers sont considérés comme artisanaux.	Entrepreneur-artisan.	Ce sont les méthodes de travail utilisées au sein de l'entreprise qui déterminent le caractère artisanal de l'activité (152 métiers).
Entrepreneur	× |	× |	× |	Entrepreneur-artisan: il doit participer directement au travail réalisé par l'entreprise.	× |
Nature juridique	× |	Les entreprises artisanales sont des entreprises individuelles ou familiales.	× |	Entreprises individuelles ou sociétés.	× |
Autres	La technologie peut être utilisée pour aider l'artisan, mais ne peut se substituer à l'habileté manuelle.	Les entreprises artisanales n'utilisent pas de technologies sophistiquées et accordent la préférence aux méthodes de travail traditionnelles.	× |	× |	Les entreprises artisanales produisent des biens et services sur mesure et travaillent pour un marché/client qu'elles connaissent.

(Suite)

	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Espagne	Suède
Définition légale	Oui	Oui	Non	Non	Non
Taille	Petites et moyennes entreprises conformément à la définition européenne.	Entreprises comptant un maximum de 9 travailleurs plus les apprentis.		Entreprises comptant de 10 à 15 travailleurs (limites flexibles).	
Activité	Appartenance à l'un des 6 secteurs d'activité économique suivants: alimentation, travail des métaux et ameublement, construction, installations, vente et services.	Appartenance à l'un des secteurs d'activité économique suivants: textile, céramique, rempaillage, peaux et cuirs, bois et liège, métaux, travail de la pierre, graphisme et papier, sérigraphie, construction et restauration.	Il n'existe aucune définition légale de l'artisanat. Toutes les entreprises exerçant des activités artistiques peuvent être considérées comme artisanales: travail du bois, vannerie, poterie faite à la main, travail des métaux. Seules les entreprises exerçant une activité artistique sont considérées comme artisanales.	Les activités sont réparties en 4 catégories: métiers populaires, métiers artistiques, production de denrées alimentaires, services.	
Profession		Il existe une liste des métiers et professions divisée en 12 catégories.	Professions classées dans la section 5 de la «SOC 2000» (classification type des professions, édition 2000).		100 professions reconnues (diplôme facultatif, pas indispensable pour pouvoir gérer une entreprise artisanale).
Entrepreneur		L'entrepreneur exerce et dirige l'activité du point de vue esthétique et de l'habileté manuelle.			
Nature juridique		Entreprises individuelles et sociétés de personnes.			
Autres				Connaissance du processus de production; les produits doivent satisfaire des besoins individuels.	

Tableau 9 **— Définition statistique de l'entreprise artisanale en Europe: données disponibles pour chaque pays — résumé**

	Résumé des données
Définition légale	6 sur 15.
Taille	Limitée dans 7 cas sur 15. Nombre maximum de personnes employées: 3, 10, 15, 40, 50.
Activité	Définie dans 10 cas sur 15. À l'exception de l'Espagne et du Royaume-Uni (où l'artisanat se limite aux activités artistiques), les activités considérées comme artisanales comprennent la fabrication, la construction, la réparation, le transport (France et Italie) et les services.
Profession	Réglementée dans 11 cas sur 15. En général, il est fait référence aux métiers correspondant au grand groupe 7 de la classification internationale type des professions (CITP 88). L'on peut y ajouter les professions liées aux soins de santé (groupe 513), celles liées aux services directs aux particuliers (groupe 514) et les conducteurs de véhicules (groupe 83).
Entrepreneur	4 pays sur 15 y font explicitement référence. Le Luxembourg prend également en considération les artisans qui ne sont pas chefs d'entreprise.
Nature juridique	Précisée dans 6 pays sur 15. À l'exception de l'Italie (où les sociétés peuvent être considérées comme entreprises artisanales) et du Portugal (qui ne prend en compte que les sociétés de personnes), seules les entreprises individuelles entrent en ligne de compte.
Autres	5 pays sur 15 font référence à l'utilisation de la technologie dans le processus de production.

2. **De la Conférence d'Avignon à la Conférence de Milan**

2.1. Les années 90 ont été fondamentales en ce sens qu'elles ont vu s'instaurer de nouvelles conditions pour les petites entreprises et les entreprises artisanales. Ces entreprises ont ainsi trouvé une nouvelle place dans la chaîne de valeur en termes de participation au processus de production (par exemple la sous-traitance) et de relations avec le tissu d'entreprises en général.

2.2. L'on a ainsi assisté à une «nouvelle» prise de conscience à l'égard de ces entreprises, notamment en ce qui concerne leur rôle non négligeable dans le contexte économique général, ce qui a souligné la nécessité d'élaborer une politique spécifique pour la petite entreprise et l'artisanat en Europe.

2.3. Le Comité économique et social a lui aussi apporté une contribution importante à l'interprétation des faits et à la définition de solutions appropriées. En effet, depuis des années, il a toujours défendu, dans le cadre des travaux de ses organes et des documents élaborés par ceux-ci, le rôle spécifique de la petite entreprise et de l'artisanat, et a donc constamment suggéré aux institutions, et plus généralement aux assemblées communautaires, des modalités d'intervention qui soient plus conformes à la dimension et au poids économique du monde de la petite entreprise.

2.4. La spécificité du secteur s'est affirmée dans la pratique. Cela ne veut pas dire que le secteur de l'artisanat et de la petite entreprise ne soit pas pleinement intégré dans les dynamiques économiques, mais plutôt qu'il ne peut plus relever des interventions politiques en faveur des entreprises, qui sont regroupées indistinctement sous une définition générique des PME, et que des politiques spécifiques, moins générales, sont nécessaires.

2.5. Dès la première conférence tenue à Avignon en octobre 1990, la Commission européenne s'était efforcée, en étroite

collaboration avec les organisations sectorielles, de satisfaire les besoins des entreprises artisanales. Les changements intervenus depuis la première conférence européenne ont accru la nécessité de poursuivre le processus d'échange et de dialogue entre les entreprises, entre leurs représentants nationaux et européens et avec les États membres de l'Union européenne.

2.6. La deuxième conférence de Berlin de septembre 1994 et celle de Milan de décembre 1997 ont contribué à parachever ce processus et à identifier les principaux motifs de préoccupation des entreprises face aux évolutions économiques et sociales au sein de l'Union européenne et dans d'autres parties du monde.

2.7. Ces conférences ont représenté une importante avancée vers une meilleure prise en considération de l'artisanat au niveau européen, en affirmant le principe selon lequel l'artisanat traduit de manière harmonieuse la culture des différences. Mieux que les autres formes de travail, il est un mode social d'exercice de l'activité économique et est donc mieux en mesure de rapprocher les citoyens du monde de l'entreprise.

2.8. L'on a également compris qu'il ne suffisait pas de proférer des affirmations de principe sur l'importance des entreprises artisanales et des petites entreprises en Europe, mais qu'il fallait aussi quantifier précisément ce phénomène pour pouvoir en tirer les conséquences qui s'imposaient.

2.9. D'importants progrès ont été réalisés dans ce domaine également, grâce au travail conjoint du CES, de la Commission européenne, des organisations sectorielles et des institutions spécialisées. Ces travaux, toujours en cours, devraient déboucher sur une quantification de l'artisanat en Europe et surtout sur une définition statistique des entreprises à caractère artisanal.

2.10. À cet égard, le CES, dans son deuxième rapport sur l'artisanat en Europe, présenté en 1997, fruit d'un intéressant débat à l'intérieur du Comité, et à la lumière des déclarations répétées de la Commission européenne et du Parlement européen, a proposé dix lignes d'action prioritaires. Ces lignes d'action, qui rejoignaient certainement le contenu de la Charte présentée trois ans plus tard, étaient proches des besoins des petites entreprises et des entreprises artisanales et anticipaient sur le débat actuel.

2.11. Les dix lignes d'action proposées par le CES étaient les suivantes:

— développer la concertation sociale;

— renforcer la compétitivité des entreprises;

— créer l'Académie européenne de l'artisanat et des petites entreprises;

— favoriser au niveau européen le développement d'une identité et d'une culture européennes de l'artisanat et de la petite entreprise;

— valoriser l'apprentissage et encourager la formation en alternance;

— améliorer l'information destinée aux micro-entreprises;

— simplifier les formalités administratives;

— encourager la coopération et les échanges entre les micro-entreprises;

— promouvoir la culture de l'innovation auprès des artisans et des petits entrepreneurs;

— soutenir les organisations professionnelles dans leur action visant au développement des entreprises artisanales et des petites entreprises.

2.12. L'objectif consistera ici, dans une perspective d'«évaluation ex post», à comprendre ce qui a été fait et à examiner si les orientations définies il y a quatre ans sont encore d'actualité et prioritaires au regard des dernières tendances de développement ou à voir dans quelle mesure il y a lieu de les compléter et/ou de les modifier.

2.13. Nous avons subdivisé les dix lignes d'intervention en quatre groupes, d'après un recoupement de deux types d'informations: le degré de réalisation de l'action et son actualité.

2.14. Le premier groupe comprend les lignes d'action qui ont été mises en œuvre et qui restent d'actualité; le deuxième groupe inclut les lignes d'action qui restent d'actualité mais dont la mise en œuvre pose des difficultés; le troisième groupe comprend les lignes qui, quel que soit leur degré de réalisation, sont moins actuelles et doivent donc être complétées et/ou actualisées; le quatrième groupe, enfin, comporte les mesures réalisées de manière partielle ou insuffisante.

2.15. Les actions suivantes relèvent du premier groupe: la création de l'Académie européenne de l'artisanat et des petites entreprises d'Avignon, même si elle n'a pas encore exprimé toutes ses potentialités; la coopération entre entreprises, surtout à travers les Europartenariats; la valorisation de l'apprentissage et l'utilisation de la formation en alternance; le soutien au développement d'une identité et d'une culture européennes de l'artisanat et de la petite entreprise.

2.16. Cette culture d'entreprise ne saurait être le seul fait des employeurs mais concerne aussi les salariés et doit exalter le concept du travail en tant que facteur d'agrégation sociale. Il s'agit d'un processus très développé dans les zones à plus forte concentration de petites entreprises et d'entreprises artisanales (cf. par exemple la situation des «districts industriels»), qui en Europe présentent souvent le niveau de revenus le plus élevé.

2.16.1. Concernant la valorisation de l'apprentissage, s'il y a lieu de constater les évolutions positives des programmes liés à l'éducation et la formation professionnelle, le Comité estime nécessaire de favoriser l'échange d'apprentis et d'adapter les programmes existants aux réalités des petites entreprises.

2.17. Dans le deuxième groupe figure la simplification administrative, dont la mise en œuvre, lente et difficile, est recherchée par tous les pays membres de l'Union européenne [1], mais qui progresse à des degrés variables. L'absence d'une telle simplification représente aujourd'hui encore des coûts élevés, et pas uniquement économiques, pour les petites entreprises. La simplification administrative (illustrée par la création du guichet unique) devrait s'accompagner d'une simplification fiscale et salariale. Ces concepts, plutôt flous autrefois, sont aujourd'hui devenus bien réels, avec le processus de Luxembourg et les réalisations ultérieures à 1997 qui ont suivi.

2.17.1. La simplification des formalités fiscales doit pouvoir être accompagnée d'une amélioration de l'environnement fiscal des petites entreprises, notamment par l'allégement des charges pesant sur les activités de main-d'œuvre. D'une manière générale, les activités à haute densité de main-d'œuvre qui concernent en grande partie les petites entreprises et les entreprises artisanales sont particulièrement touchées par les contraintes liées à la complexité administrative, fiscale et sociale qui freinent l'embauche et contribuent à développer le travail non déclaré avec ses effets négatifs sur l'emploi et les régimes sociaux.

2.17.2. La simplification administrative devrait faciliter l'amélioration du statut des entrepreneurs, comme le souligne le huitième principe de la Charte européenne des petites entreprises. Dans cette logique, il apparaît important de veiller tout particulièrement à assurer une égalité de traitement entre les entreprises quelle que soit leur forme juridique, et à améliorer la situation des entreprises individuelles qui, dans certains États membres, souffrent d'une réelle distorsion de concurrence avec les entreprises sous forme de société.

2.18. Les rapports entre les entreprises et l'administration publique représentent un aspect particulier d'un problème plus vaste qui concerne le rôle joué aujourd'hui par l'administration publique dans le monde postindustriel. Ce défi que l'administration publique se doit de relever nécessite surtout un changement culturel et la capacité de la fonction publique de passer de la «culture de la lecture et de l'écriture» à la «culture numérique». Cela nécessite notamment une formation continue du personnel et l'introduction de nouveaux profils.

2.19. Cela suppose de mettre en réseau l'ensemble de l'administration publique centrale et locale et de la raccorder au réseau des entreprises et des collectivités territoriales. Cette administration publique, entendue comme facteur de développement et de compétitivité, doit représenter, en particulier pour les petites entreprises et les entreprises artisanales, un partenaire constructif.

2.20. Le troisième groupe nécessitant une révision des principes formulés et une approche différente, plus proche des récentes évolutions du marché, inclut le renforcement de la compétitivité des entreprises et la promotion de la culture de l'innovation auprès des artisans et des petits entrepreneurs, car lorsque ces idées ont été énoncées, l'on ne pouvait prévoir le développement effréné de la nouvelle économie ni l'impact qu'elle pourrait avoir sur deux concepts classiques de la littérature économique tels que la compétitivité et l'innovation [2].

2.21. Concernant ce dernier point, on se référera aux paragraphes ci-après, qui analysent plus en profondeur l'une des principales priorités que le monde de la petite entreprise et de l'entreprise artisanale devra se fixer durant la prochaine décennie.

2.22. La concertation sociale, le soutien des organisations professionnelles et l'information des micro-entreprises appartiennent au quatrième et dernier groupe.

2.23. Concernant la concertation sociale: la dixième ligne d'action de la Charte européenne des petites entreprises souligne qu'il est nécessaire de développer, renforcer et rendre plus efficace la représentation des intérêts des petites entreprises au niveau de l'Union et au niveau national. La petite entreprise n'est toujours pas reconnue comme partenaire social à part entière ayant qualité à signer indépendamment des accords, bien qu'elle représente plus de la moitié des entreprises communautaires. Il est vrai qu'il existe une forte fragmentation des organisations représentatives des petites entreprises, qui ne contribue pas à clarifier leur représentation.

[1] Cf. à ce propos: Commission des Communautés européennes, Rapport conjoint sur l'emploi 2000, Partie II: États membres, COM(2000) 551 final, Volume I.

[2] Cf. entre autres: «Plan d'action pour l'Innovation en Europe — L'innovation au service de la croissance et de l'emploi» (COM(96) 589 final); Conseil européen de Lisbonne, mars 2000; «Vers un espace européen de la recherche» (COM(2000) 6 final); «L'innovation dans une économie fondée sur la connaissance» (COM(2000) 567 final).

2.24. Concernant le soutien des organisations professionnelles dans leur action visant au développement des entreprises artisanales et des petites entreprises, le Comité se réjouit des positions prises par le Parlement sur le Programme pluriannuel pour les entreprises, qui reconnaissent et soutiennent le rôle des organisations intermédiaires professionnelles et sectorielles de petites entreprises et d'entreprises artisanales, et invitent les États membres à créer les conditions propices à son développement. À ce titre, le Comité estime important de développer aux niveaux communautaire, national et régional des mesures destinées à renforcer l'action des organisations en faveur des petites entreprises ainsi que de favoriser la concentration des organisations des différents Etats membres entre elles au niveau communautaire. Cette dernière mesure est particulièrement nécessaire dans le contexte de l'élargissement qui va nécessiter l'instauration de concertations actives avec les organisations de petites entreprises de pays candidats.

3. **La Charte européenne des petites entreprises**

3.1. La difficulté qu'il y a à recueillir des informations suffisantes et en temps utile sur l'économie, le poids des charges bureaucratiques, les rapports difficiles avec le système de crédit, des normes souvent conçues pour des systèmes plus complexes et structurés, etc., sont quelques exemples qui démontrent la nécessité de modifier l'environnement économique.

3.2. Cette évolution a conduit à l'adoption au niveau communautaire, en juin 2000, à l'issue de la Présidence portugaise [1], de la Charte européenne des petites entreprises. Pour la première fois, dans le cadre d'une Présidence du Conseil européen, il a été question des petites entreprises considérées isolément et l'on a renoncé au concept habituel de petites et moyennes entreprises, désormais inapproprié à bien des égards.

3.2.1. Les Conseils européens de Lisbonne et de Feira ont souligné l'importance que revêtent les petites entreprises pour la croissance, la compétitivité et l'emploi dans l'Union. Elles sont l'épine dorsale de l'économie européenne et le premier moteur de la création d'emplois en Europe. Les États membres s'engagent à mettre l'accent sur les petites entreprises et à répondre spécifiquement à leurs besoins.

3.2.2. De son côté, le Parlement européen a souligné dans son rapport sur le Programme pluriannuel en faveur des entreprises et de l'esprit d'entreprise que les PME, ainsi que les microentreprises et l'artisanat, apportent une contribution significative en termes de compétitivité, de recherche, d'innovation, et qu'elles jouent un rôle crucial dans le renforcement de la cohésion sociale et de l'aménagement du territoire. Il a notamment demandé que la Charte européenne des petites entreprises soit annexée au programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en vue de donner une force juridique à la Charte.

3.2.3. Le Comité regrette que, malgré ses demandes et celles du Parlement, les actions de coopération entre entreprises aient été abandonnées par la Commission dans le nouveau Programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, alors que d'autres programmes cherchent au contraire à les développer, notamment en matière de recherche-développement, de coopération internationale ou avec les pays candidats à l'adhésion.

3.2.4. Le Comité économique et social déplore également que les choix effectués par la Commission européenne — DG Entreprises — pour la mise en place du Comité d'experts pour les petites entreprises ne soient pas conformes aux principes inscrits dans la Charte des petites entreprises de Feira.

3.3. La Charte est le résultat d'un cheminement très long, qui représente une étape intermédiaire, d'une importance essentielle pour l'identification des instruments nécessaires à la réalisation des objectifs qui y sont très lucidement exposés.

3.4. La Charte reconnaît le dynamisme des petites entreprises et leur rôle dans la création d'emplois et partant leur contribution à la croissance économique locale et au développement social d'un pays.

3.5. La Charte souligne la nécessité, en accord avec la position depuis longtemps défendue par le Comité, de lever les obstacles réglementaires, administratifs et fiscaux qui empêchent les petites entreprises de relever efficacement les défis de la globalisation.

3.6. Dans son avis de mai 2000 [2] déjà, le Comité réservait un accueil favorable à l'initiative du Conseil européen de Lisbonne d'élaborer une Charte des petites entreprises et exhortait la Commission et le Conseil à poursuivre, «au moyen des méthodes et des instruments qui conviennent, ... la mise en œuvre d'interventions stratégiques destinées aux petites entreprises et au secteur de l'artisanat».

3.7. Par rapport à cette initiative de l'Union européenne, la Charte européenne de l'OCDE sur les politiques à l'égard des PME semble marquer un recul. En juin 2000 était en effet adopté à Bologne un document inspiré d'une conception dépassée, prévoyant à l'égard des entreprises des politiques indifférenciées et dans le même temps discriminatoires pour les petites entreprises et les entreprises artisanales.

---

[1] Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000.

[2] Avis sur la Charte européenne des petites entreprises, JO C 204 du 18.7.2000.

3.8. À l'évidence, l'univers des PME est encore envisagé dans cette enceinte comme une «masse» homogène de sujets dont les besoins sont similaires et qui réclament des solutions univoques. Il s'agit là d'une conception erronée qui propose des solutions inefficaces compte tenu des multiples problèmes rencontrés par les petites entreprises.

3.8.1. Le Parlement européen a notamment demandé que la Charte européenne des petites entreprises soit annexée au programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en vue de donner une force juridique à la Charte.

3.9. Les progrès accomplis après le Conseil de Feira en liaison avec la Charte font l'objet d'une brève communication de la Commission destinée au Conseil de printemps [1].

3.10. La philosophie qui a inspiré le Conseil de Feira trouve un premier écho au Portugal précisément, avec le décret-loi nº 44/2001 du 9 février 2001 — JO I-A nº 34, par lequel le gouvernement portugais définit la nature, les limites et les fonctions de l'artisanat et de l'entreprise artisanale, en s'alignant sur la position franco-italienne.

4. Renforcer la compétitivité des petites entreprises et des entreprises artisanales à travers la promotion de la culture de l'innovation organisationnelle/commerciale et la participation à la nouvelle économie

4.1. Au cours des dernières années, le contexte a beaucoup changé dans ce domaine. La capacité des petites entreprises de gérer l'innovation s'est améliorée, comme affirmé d'ailleurs dans la Charte de Bologne [2]. Quant à leur capacité de se maintenir sur le marché et d'être compétitives, cela suppose que les chefs d'entreprise ou des groupes d'entreprises puissent innover, non seulement en termes de processus/produit, mais surtout dans le domaine organisationnel et commercial.

4.2. En matière d'innovations, un phénomène nouveau s'est développé en Europe, notamment au cours des dernières trente années, celui de la nouvelle économie. Celle-ci tire son origine de multiples facteurs liés à la diffusion des informations et des communications, ainsi qu'à l'utilisation commerciale d'Internet. Internet représente un nouveau mode de communication qui est venu s'ajouter aux modes déjà connus et qui facilite grandement la constitution de réseaux informatiques aux niveaux les plus divers.

4.3. Cet instrument, qui connaît une diffusion considérable, influera non seulement sur notre mode de communication, mais également sur les rapports économiques et sur notre qualité de vie. Actuellement, une entreprise peut utiliser Internet de trois manières différentes: pour augmenter l'efficacité de certaines branches d'activité; pour transformer toute l'entreprise; pour créer de nouvelles entreprises fondées sur Internet, les «dot.com».

4.4. La nouvelle économie ne s'oppose pas à l'«ancienne économie» mais la complète. Cette dernière est en cours de transformation et est partie prenante à la gestion de ce changement. D'ici quelques années, ce dualisme lexical aura disparu et l'on parlera simplement d'«économie».

4.5. Dans l'économie traditionnelle, telle qu'on l'entend communément, la production de biens et de services est fondée sur l'utilisation des ressources, des matières premières et de la main-d'œuvre. La nouvelle économie a quant à elle été définie comme l'économie de la connaissance et de l'information et se caractérise par la diffusion et l'affirmation (à l'échelle mondiale) d'Internet [3] comme outil capable de diffuser des informations et des connaissances au moyen de pages hypertexte, selon un modèle conventionnel prédéfini. La structure à l'origine de son effet de levier réside dans l'interconnexion électronique des acteurs (personnes, entreprises, organismes), chaque maille du réseau étant un élément actif et passif du processus.

4.6. Le recours des petites entreprises à Internet implique non seulement l'ouverture de nouveaux secteurs commerciaux, le développement de nouveaux produits et de nouvelles formes de distribution, mais également la réduction des coûts, susceptible d'entraîner, pour les marchés qui fonctionnent, une diminution des prix, comme l'a déjà indiqué le Comité [4], dans les domaines suivants:

— disparition des intermédiaires traditionnels (désintermédiation);

— réduction du coût des communications (téléphonie, ordinateurs, etc.);

— transfert d'une partie des coûts vers les clients (les clients s'informent eux-mêmes);

— réduction des coûts de distribution des biens numériques;

— nouvelles possibilités concrètes d'emploi offertes grâce à Internet aux personnes compétentes dans ce domaine.

(1) Charte européenne pour les petites et moyennes entreprises — rapport annuel de mise en œuvre, COM(2001) 122 final du 7.3.2001.

(2) Par Charte de Bologne, on entend le document adopté lors d'un congrès de l'OCDE qui s'est tenu à Bologne en juin 2000 et qui portait sur les problèmes des PME.

(3) Le terme Internet vient des mots anglais «Interactive Network», réseau interactif.

(4) JO C 123 du 25.4.2001.

4.6.1. Une utilisation particulière d'Internet est celle du commerce électronique, c'est-à-dire l'ensemble des échanges d'informations, de biens et de services réalisés par le biais du Web [1]. L'importance du commerce électronique est liée à sa capacité d'accélérer le processus de circulation en optimisant les possibilités de jouir de biens et de services tout en «essayant» d'éviter le point de rupture entre production et demande. Le commerce électronique constitue en substance une sorte de marché virtuel où chaque producteur se trouve face au public mondial des acheteurs potentiels. Bien entendu, il ne représente pas une panacée susceptible de résoudre les problèmes du marché mais il peut contribuer à les maîtriser.

4.7. Aujourd'hui les transactions électroniques se répartissent entre le commerce électronique d'une part entre entreprises («business to business») et d'autre part entre entreprises et consommateurs («business to consumer»). Dans ce dernier cas, les ventes en ligne génèrent de nouveaux canaux de distribution et réduisent la chaîne des intermédiaires dont ils modifient la typologie par rapport aux systèmes traditionnels. Le premier cas (également désigné par le sigle «B2B») permet d'effectuer des transactions directes entre producteurs et consommateurs, ce qui réduit les délais et les coûts d'approvisionnement et donc de production.

4.8. Au vu de ces brèves considérations et d'un examen superficiel de la situation, il semblerait que ces deux approches économiques soient distinctes et associées à deux types de marché: le «market place», qui a une existence matérielle, et le «market space», qui repose sur l'information, au point de faire passer le premier comme secondaire.

4.9. On ne saurait cependant interpréter ce phénomène à travers une grille aussi réductrice. Si l'on part de l'idée que le travail est à la base de tous les processus de valorisation, les concepts d'«ancienne» et de «nouvelle» économie envisagés séparément doivent être ramenés à une notion unique (l'économie considérée indistinctement).

4.10. Ce sont précisément les petites entreprises et les entreprises artisanales, dans lesquelles le facteur travail prend le pas à bien des égards sur le facteur capital, qui pourront servir de courroie de transmission entre ces deux mondes qui ne diffèrent qu'en apparence, car il s'agit d'une évolution du mode de gestion des entreprises qui ne touche pas seulement les grandes et moyennes entreprises.

4.11. Cela constitue un défi et en même temps une chance pour les petites entreprises et les entreprises artisanales, peu structurées, mais que l'on pourrait aider à surmonter leurs difficultés d'accès, à la fois en termes de délais et d'espace. Les problèmes de sécurité devraient être eux aussi réexaminés afin d'adapter les solutions aux besoins des petites entreprises.

4.12. A cet égard, un rôle important pourra être joué par les financements prévus par le cinquième, et prochainement, le sixième Programme-cadre de RDT de la Commission européenne et par la formation destinée aux entreprises dans ces matières.

4.13. D'où la nécessité d'identifier les problèmes, les parcours de développement et les lignes d'action qui favorisent la symbiose entre l'innovation, la nouvelle économie et les petites entreprises et qui surtout facilitent l'accès de ces dernières aux réseaux nationaux et mondiaux d'innovation, aux programmes communautaires de R&D et aux services financiers, suivant des parcours privilégiés et plus personnalisés que ceux prévus pour les entreprises plus structurées.

4.14. Ce serait une grave erreur que de parler aujourd'hui de compétitivité et d'innovation sans tenir compte de ces développements et de limiter l'approche uniquement à l'innovation en termes de produit, dans un monde où l'innovation organisationnelle et commerciale occupe une place de plus en plus importante.

4.15. Ne pas soutenir l'introduction de ces innovations, qui sont probablement celles présentant le caractère le plus innovant pour les entreprises artisanales, serait restrictif et erroné du point de vue de la définition d'actions en faveur des petites entreprises et écarterait celles-ci de la compétition [2].

4.16. Une réponse pourrait être apportée par l'initiative «GoDigital» prise à la suite des Conseils de Lisbonne et Feira qui, dans le cadre du plan e-Europe, vise à favoriser l'introduction des NTIC dans les entreprises, notamment les petites et micro-entreprises, ainsi que les différentes mesures relevant des programmes de la Commission: Fonds structurels, programme pluriannuel pour les entreprises, recherche-développement, financement BEI. Le Comité appelle cependant à une meilleure cohésion entre les différentes mesures et incite la Commission à associer directement les organisations intermédiaires représentatives des petites entreprises et des entreprises artisanales à leur conception et leur mise en œuvre.

(1) Le terme «Web» signifie «toile», «réseau».

(2) Outre la diffusion de l'Internet, il convient également de favoriser les facteurs contribuant à créer l'innovation dans les PME. Quelques-uns de ces facteurs, sans doute les plus significatifs, ont été mis en évidence à l'occasion du forum «Vers un espace européen de l'innovation» organisé à Lyon en novembre 2000: la culture d'entreprise, les systèmes d'éducation, les instruments de la société de l'information, l'ouverture aux sciences, l'innovation 'organisationnelle, l'aide aux investissements privés, la promotion du capital-risque, l'aide aux petites entreprises et à l'artisanat, la diffusion des initiatives en matière de recherche et développement technologique.

5. Les obstacles financiers au développement et à l'innovation rencontrés par les petites entreprises et les entreprises artisanales

5.1. L'un des principaux problèmes auxquels les entreprises de petite taille sont confrontées dans leur quotidien mais qui représente aujourd'hui un véritable obstacle à l'accès à la compétitivité et à l'innovation réside dans leurs rapports difficiles avec le système de crédit et la nécessité de financer malgré tout leurs investissements, notamment ceux destinés à l'innovation. Outre que ce problème freine la croissance des entreprises, il empêche également l'introduction de facteurs innovants dans l'entreprise.

5.2. Cet aspect était également souligné dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, qui mettait l'accent sur l'opportunité d'améliorer sensiblement les financements destinés aux petites et moyennes entreprises novatrices et d'accorder une attention particulière aux nouveaux entrepreneurs, dans le but de promouvoir l'emploi.

5.3. Pour que l'entreprise, et plus particulièrement la petite entreprise et l'entreprise artisanale, puisse exercer son activité économique, il est essentiel qu'elle trouve les capitaux nécessaires aux investissements productifs.

5.4. Malheureusement, l'un des problèmes majeurs auxquels les entreprises, surtout celles de petite taille, se heurtent quotidiennement, est la difficulté de trouver des capitaux pour le démarrage et/ou le développement de leur activité, d'où il résulte une dépendance excessive à l'égard des prêts par rapport au capital propre, ainsi que des coûts supérieurs à ceux supportés par les moyennes et grandes entreprises, en particulier pour ce qui est des taux d'intérêt.

5.5. À ce propos, il est très important d'achever la mise au point non seulement du statut de la société anonyme européenne, mais aussi de celui des associations, des groupements et des coopératives.

5.6. Il s'avère en particulier difficile de réunir des capitaux lors des différentes phases de la vie de l'entreprise, depuis sa création jusqu'à sa consolidation et à son développement. Il est donc nécessaire de promouvoir auprès des petits chefs d'entreprise et des entreprises artisanales des formes de financement alternatives, tant lors de la phase de démarrage (par exemple le capital d'amorçage) que du développement de l'entreprise, à travers des formes consortiales de financement, le capital-risque, etc.

5.6.1. Certaines initiatives importantes et significatives décollent difficilement, parfois pour des raisons liées à la communication, ou encore pour des raisons techniques ou de limites budgétaires. À cet égard, les mesures prévues dans le cadre du mécanisme de garantie en faveur des PME, du guichet «aide au démarrage» du MET (Mécanisme européen pour les technologies) et du programme JEV (Joint European Venture) [1] sont importantes.

5.7. Il s'agit en pratique de favoriser l'accès effectif des petites entreprises aux services financiers et de créer un environnement favorable à la croissance des entreprises, à la coopération entre entreprises et à l'innovation au sein de celles-ci.

5.8. Le Comité économique et social et la Commission européenne se sont exprimés à plusieurs reprises sur ces aspects, respectivement avec l'avis sur le programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise [2] et la récente «Analyse d'instruments financiers communautaires spécifiques destinés aux PME» [3], laquelle passe en revue les produits financiers préférentiels existants qui sont proposés par les institutions européennes (BEI, FEI, Commission, BERD).

5.9. Il ressort clairement de ce document que le problème qui se pose n'est pas tant celui de la création de nouveaux instruments financiers ad hoc, puisque les produits financiers existants permettent d'offrir une vaste gamme de solutions à différents problèmes financiers, que la réelle accessibilité et l'utilisation de ces instruments par les petites entreprises et les entreprises artisanales.

5.10. Si tout se réduisait à une approche quantitative, les entreprises peu structurées seraient les premières à sortir des circuits internationaux publics et privés des instruments financiers préférentiels et en seraient de toute façon exclues, comme dans les faits elles le sont actuellement.

6. L'Académie européenne de l'artisanat

6.1. L'un des principaux objectifs de l'Académie européenne de l'artisanat est de surveiller et de transmettre les expériences concernant les métiers traditionnels aux institutions appropriées, non seulement pour en sauvegarder les traditions mais aussi pour en faire une source d'emploi et de croissance sociale.

---

(1) Pour un examen plus approfondi de ces questions, voir l'avis du CES sur la «Proposition de décision du Conseil concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emplois — Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi» (COM(98) 26 final) — Bruxelles, le 26 mars 1998, rapporteur général: M. Pezzini.

(2) JO C 116 du 20.4.2001, p. 4.

(3) COM(2000) 653, Communication de la Commission européenne du 18 octobre 2000.

6.1.1. Le Comité émet le souhait que l'Académie renforce son activité et s'implique davantage dans des actions, travaux et réflexions sur la situation et la reconnaissance du statut des petites entreprises et de l'entreprise individuelle, du développement et de la valorisation de l'apprentissage, de la coopération d'entreprises et des organisations d'entreprises, ainsi que du soutien au développement d'une identité et d'une culture européennes de l'artisanat et de la petite entreprise. Il reviendrait par ailleurs à l'Académie d'assurer le suivi et de veiller à la mise en œuvre de la Charte européenne des petites entreprises, et de formuler des propositions d'actions pratiques pour la mise en œuvre effective des lignes d'actions de la Charte.

6.1.2. L'Académie, par le biais de ses organes constitutifs, du comité scientifique, et du réseau des universités et des instituts spécialisés dont elle fait partie, doit donner un nouvel élan à son activité et accomplir ses devoirs statutaires, à savoir:

— valoriser la dimension culturelle de l'artisanat et de la petite entreprise;

— élaborer des stratégies utiles aux organisations nationales et européennes;

— sauvegarder les métiers traditionnels;

— diffuser l'esprit d'entreprise;

— mettre en œuvre la culture de la socialisation du travail;

— soutenir l'apprentissage.

6.2. Le Parlement européen a par ailleurs demandé que les activités menées par l'Union en faveur des PME tiennent compte des objectifs fixés dans la Charte européenne des petites entreprises, et notamment que le Programme pluriannuel en faveur des entreprises prévoie des actions particulièrement axées sur les petites et micro-entreprises et les entreprises artisanales par une définition de leurs caractéristiques spécifiques et de leurs besoins. La reconnaissance d'un principe d'évaluation permettrait, par ailleurs, d'apprécier l'impact positif et négatif des mesures communautaires (notamment celles liées à la sécurité et à l'hygiène) sur le fonctionnement des petites entreprises dont le maintien et le développement sont liés précisément à des stratégies et à des méthodes de fabrication différentes de celles des grands groupes industriels.

6.3. De son côté, la Charte européenne des petites entreprises souligne qu'il est nécessaire de veiller à ce que les décideurs prennent dûment en compte les besoins des petites entreprises. À ce titre, le Comité considère avec satisfaction que le Conseil, en adoptant le Programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise [1], ait décidé (articles 2 et 3) d'utiliser le programme pour réaliser des progrès en vue d'atteindre les objectifs fixés dans la Charte européenne des petites entreprises.

[1] JO L 333 du 29.12.2000.

7. **Conclusions**

7.1. La Charte européenne des petites entreprises met en avant le rôle central joué par celles-ci dans la croissance économique et dans l'innovation, mais aussi dans le domaine social, puisqu'elles sont créatrices d'emplois et constituent un facteur de développement des responsabilités individuelles. Dans la pratique, il est reconnu que le tissu des petites entreprises et des entreprises artisanales représente un patrimoine qui n'est pas seulement économique et qu'il convient de développer, de valoriser et dans une certaine mesure de préserver, en créant un environnement économique plus favorable. La Charte contient à cette fin des déclarations de principe qui vont dans ce sens. Elle postule qu'il est essentiel de mettre en place un cadre réglementaire qui n'impose pas de contraintes indues aux petites entreprises, selon le principe en vertu duquel c'est l'administration publique qui doit être au service du citoyen et partant aussi des petites entreprises, et non l'inverse.

7.2. L'accent est particulièrement mis sur l'importance des politiques de formation et de gestion des ressources humaines, sur l'accès effectif aux services financiers, en particulier au capital de départ, au capital-risque et aux fonds de roulement, sur les politiques d'innovation et la nouvelle économie, sur le renforcement des partenariats publics et privés, le dialogue politique et social et toutes les formes de soutien aux organismes qui jouent un rôle d'accompagnement des PME [2].

7.3. Les PME, et plus particulièrement les entreprises artisanales, jouent dans toute économie un rôle important dans la formation de la main-d'œuvre, et ce non seulement en ce qui concerne les professions nécessitant traditionnellement un apprentissage mais aussi dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. Au vu de l'évolution démographique dans l'UE et dans toute l'Europe et des besoins croissants en main-d'œuvre dotée d'un haut niveau de formation, il apparaît nécessaire de prévoir de toute urgence au niveau des États membres une révision approfondie des systèmes fiscaux et des coûts du travail, notamment pendant la durée de l'apprentissage ou de la formation. C'est seulement en disposant des ressources humaines appropriées et munies des qualifications requises que l'on parviendra à atteindre les objectifs de Lisbonne, à savoir faire de l'Union européenne l'espace économique fondé sur l'innovation et la connaissance qui soit le plus dynamique et le plus compétitif.

7.4. Il faut donc établir des conditions qui soient propices à l'esprit d'entreprise, aux innovations et à la croissance. Cela passe également par la promotion d'une répartition claire des compétences administratives et par la mise en œuvre d'une politique de concurrence équitable et transparente, par la lutte contre la corruption et par des régimes fiscaux stables et non discriminatoires. Il convient tout particulièrement de veiller à

[2] Pour une analyse plus détaillée, on se référera au rapport bisannuel élaboré par la Commission sur «Les activités de l'Union en faveur des petites et moyennes entreprises», COM(2001) 98 final du 1.3.2001.

la mise en place de législations au niveau national et européen qui garantissent le patrimoine du chef d'entreprise et protègent sa vie privée et familiale en cas de faillite, surtout si elle est due à des causes extérieures indépendantes de l'entreprise, par des mesures comme le patrimoine affecté.

7.5. En conformité avec les principes définis ci-dessus et dans la lignée du débat social, économique et culturel sur les petites entreprises et les entreprises artisanales en Europe, tenu en général dans les années 90 et auquel le CES a amplement contribué, comme il a été souligné précédemment, quelques lignes d'action sont indiquées ci-après. Elles complètent le contenu du rapport sur l'artisanat adopté par le Comité en 1997.

7.6. Il y a lieu de simplifier les instruments financiers existants et réduire les obstacles limitant l'accès à ceux-ci pour les entreprises de petite taille et pour les investissements introduisant l'innovation dans l'entreprise, de manière à réduire les coûts d'accès (notamment les coûts de traitement des dossiers) et à en faciliter l'utilisation par les petites entreprises. En effet, dans bien des cas, le responsable d'une petite entreprise estime les coûts globaux «sûrs» de l'opération (taux d'intérêt, garanties excessives, coûts administratifs, informations insuffisantes, longs délais d'attente pour l'octroi des financements, etc.) supérieurs aux «éventuels» bénéfices.

7.7. Il faut limiter les différents types d'instruments financiers communautaires, qui poursuivent souvent les mêmes objectifs, et leur nombre, en améliorant leur coordination d'un point de vue tant technique que réglementaire. Il en résulterait une augmentation des ressources disponibles, une diminution des risques et une réduction des coûts d'utilisation, ce qui permettrait d'éviter que les facilités prévues bénéficient surtout aux entreprises plus structurées, notamment les moyennes entreprises.

7.8. Il est souhaitable d'améliorer la connaissance de ces instruments via une meilleure diffusion des informations auprès des entreprises et sur le territoire et faciliter la création de guichets uniques d'information et de présentation des demandes (guichets uniques d'accès au crédit).

7.8.1. Il arrive fréquemment que les responsables de petites entreprises artisanales, directement engagés dans une activité strictement productive et ne disposant pas d'une structure organisationnelle adéquate, ne réussissent pas à obtenir et/ou à se procurer les informations nécessaires. Sur un marché où l'information représente un bien économiquement précieux et où sa circulation n'est pas toujours optimale et n'atteint pas toutes les entreprises, l'une des causes du faible recours des petites entreprises aux facilités de financement et de crédit est précisément le «déficit d'information». Par conséquent, toutes les initiatives visant à rationaliser et à diffuser l'information, telles que celles proposées ci-dessus, pourraient combler le fossé existant entre la moyenne et la petite entreprise.

7.9. Il importerait de favoriser l'utilisation de garanties de microcrédits via la création de consortiums destinés à financer certains types d'investissements tels que l'utilisation intégrée d'Internet, de manière à faciliter l'achat du matériel informatique et des logiciels et le paiement de la formation nécessaire.

7.9.1. L'existence de garanties de microcrédits pourrait favoriser les relations entre banques commerciales et petites entreprises et encourager les premières à être plus actives dans ce secteur (rappelons que 20 % des entreprises disparaissent au cours des cinq premières années de leur existence, pour des raisons liées à l'inefficacité du système de crédit). Les microcrédits sont souvent traités par des institutions spécialisées, non bancaires, qui ont généralement un accès limité aux financements bancaires en raison des faibles gages de sûreté qu'elles présentent. Favoriser la création d'un programme de garanties de microcrédits pourrait s'avérer un excellent moyen de combler cette lacune.

7.10. Il convient d'encourager les garanties de prises de participation pour les investissements réalisés dans les entreprises en phase de démarrage grâce notamment à des facilités fiscales, en prévoyant des mesures particulières pour les femmes et les jeunes, en faisant éventuellement intervenir des professionnels expérimentés, en mesure de prêter assistance aux jeunes entrepreneurs ou de donner eux-mêmes naissance à de nouvelles entreprises.

7.10.1. Il est notoire que c'est la phase la plus délicate, où le taux de mortalité est le plus élevé dans le cycle de vie d'une entreprise. Dès lors, les systèmes fiscaux devraient favoriser l'expansion des petites entreprises et les aider durant la phase de démarrage, notamment par des facilités visant à accroître les garanties de prises de participation pour les investissements réalisés durant cette période. Ces facilités existent déjà dans certains États membres mais elles devraient être étendues à toute l'Union européenne et, pour autant qu'elles soient convenablement structurées et financées, elles pourraient contribuer à convaincre les investisseurs nationaux et internationaux à investir dans le capital-risque.

7.11. Il faut favoriser la recherche et l'innovation grâce à l'engagement du CES et des organismes d'accompagnement afin d'améliorer, au sein des programmes cadres, l'information et la participation des petites entreprises et des entreprises artisanales aux financements prévus.

7.11.1. De son côté, le Parlement européen a souligné dans son rapport sur le «Programme pluriannuel en faveur des entreprises et de l'esprit d'entreprise» que les PME ainsi que les micro-entreprises et l'artisanat apportent une contribution significative en termes de compétitivité, de recherche et d'innovation, et qu'elles jouent un rôle crucial dans le renforcement de la cohésion sociale et de l'aménagement du territoire.

7.12. Il convient de favoriser et de soutenir les travaux du réseau d'organismes d'accompagnement et de protection des PME du secteur manufacturier, du commerce, du tourisme et des services en général, afin de diffuser plus largement les bonnes pratiques entre les petites entreprises en vue d'améliorer leurs prestations économiques, commerciales et sociales.

7.13. Dans un secteur occupant 66 % de la population active, il conviendrait d'associer les partenaires sociaux et de valoriser activement la participation des salariés, en encourageant les chefs d'entreprise à promouvoir des normes de garanties sociales, par exemple dans le domaine du commerce de détail et dans les entreprises sous-traitantes de l'industrie et de la construction.

7.14. Il serait opportun de contrôler et de coordonner les interventions en faveur des petites entreprises afin d'éviter des chevauchements entre les interventions et d'en accroître l'impact.

7.15. Il y a lieu de revoir la législation communautaire en matière de passation de marchés publics, dans l'esprit des mesures prévues par les États-Unis et adoptées par le Sénat français, en vue de garantir aux petites entreprises et aux entreprises artisanales une «réserve» sur les marchés publics.

7.15.1. Il convient de poursuivre le parcours méthodologique commencé au début des années 90 en vue d'approfondir les connaissances statistiques et qualitatives sur les petites entreprises et l'artisanat en Europe, aux fins d'une meilleure connaissance du secteur en termes quantitatifs et qualitatifs, de sorte que les interventions soient de plus en plus ciblées et efficaces.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Contrefaçon»

(2001/C 221/02)

Le 19 décembre 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur la «Contrefaçon».

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 16 mai 2001 (rapporteur: M. Malosse).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 112 voix pour et 1 voix contre.

1. **Introduction**

1.1. Le Comité économique et social a adopté lors de sa 361e session plénière (séance du 24 février 1999) un avis [1] sur consultation de la Commission européenne conformément à l'article 198 du traité instituant la Communauté européenne sur le «Livre vert — La lutte contre la contrefaçon et la piraterie dans le marché intérieur».

1.2. La Commission européenne a présenté, le 30 novembre 2000 [2], une Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur les suites à donner à son livre vert. Le Bureau du Comité a décidé, lors de sa session du 19 décembre 2000, de rendre un supplément d'avis afin de donner un signal politique à la Commission, au Conseil, au Parlement européen et à la société civile européenne, en raison de l'impact très sérieux de ce problème dans la Communauté.

1.3. L'avis du Comité adopté le 24 février 1999 avait fait l'objet d'un travail approfondi par le Comité et a donné lieu à une audition qui avait réuni plus d'une trentaine d'organisations économiques et sociales en Europe, confrontées, d'une

[1] JO C 116 du 28.4.1999, p. 35.
[2] COM(2000) 789 final du 30.11.2000.

manière ou d'une autre, au problème de la contrefaçon et du piratage. Les recommandations de cet avis figurent en annexe du présent projet.

1.4. Le Comité a suivi avec grande attention les réflexions et débats menés autour de ce thème depuis la publication du livre vert. Il a, notamment, pris part à l'audition organisée par la Commission européenne conjointement avec la Présidence allemande du Conseil à Munich les 2 et 3 mars 1999, ainsi qu'à un Forum européen sur la lutte contre la contrefaçon et la piraterie organisé par la Présidence française du Conseil à Paris, les 20 et 21 novembre 2000.

1.5. Ce supplément d'avis s'inscrit dans une série d'initiatives du Comité sur le thème de la promotion de la propriété intellectuelle et industrielle en Europe. Ainsi, l'avis d'initiative sur «l'épuisement des droits conférés par la marque déposée» [1], adopté le 24 janvier 2001, souligne les dangers d'un afflux de produits de contrefaçon si on renonçait à l'épuisement communautaire.

2. **Considérations générales sur la proposition de la Commission**

2.1. *Approbation de l'orientation générale de la Communication*

2.1.1. Le Comité approuve l'intention de la Commission européenne de présenter rapidement une Proposition de directive, visant à renforcer les moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle et à définir un cadre général pour l'échange d'informations et la coopération administrative. En raison de la recrudescence alarmante des phénomènes de contrefaçon et de piraterie, le Comité souligne l'urgence d'une présentation rapide de cette proposition de directive. La plupart des organisations européennes concernées, tout comme le CES dans son avis sur le Livre vert, en avaient effectivement souligné la nécessité. Le Comité insiste à cet égard sur le droit pour les organisations économiques et sociales, y compris les associations de consommateurs, d'ester en justice la possibilité de fermeture des établissements où les actes de contrefaçon et de piraterie ont été commis ainsi que la procédure de rappel des marchandises dont les frais devraient être supportés, solidairement, par les responsables de la production et de l'introduction de marchandises contrefaisantes ou pirates. Il souligne enfin l'importance d'établir la contrefaçon et la piraterie en tant que délits avec des seuils minimaux de sanctions suffisamment dissuasives, y compris pour les distributeurs et les personnes privées, quand il s'agit de quantités importantes et qui ont été acquises en connaissance de cause. Ces sanctions devraient aller jusqu'à la fermeture des établissements de production, avec des mesures sociales pour le personnel qui aurait été abusé. Le Comité souhaiterait que ce principe soit inclus, à ce stade, dans le projet de directive, quitte à ce que des dispositions plus précises fassent l'objet d'initiatives dans le cadre de la mise en place de l'espace judiciaire européen.

2.1.2. Le Comité se félicite tout particulièrement que la Commission prévoie l'introduction d'un droit d'information. Pour pouvoir réprimer efficacement de telles infractions, la condition première est souvent que le détenteur de droits dispose d'une information complète sur l'origine et les circuits de distribution de la contrefaçon. Il faut, pour cela, que le droit à l'information soit indépendant de la faute et ne soit donc pas soumis à conditions. Le Comité souligne ainsi la nécessité d'une information adéquate des détenteurs de droits afin qu'ils transmettent des demandes d'intervention aux services des douanes, d'autant plus que les contrefaçons et piratages sont souvent difficiles à déceler.

2.2. *Nécessité d'une cohérence entre action interne et externe: «Tout sauf la contrefaçon et la piraterie»*

Le Comité regrette que cette Communication n'aborde pas d'une manière globale le sujet de la contrefaçon et la piraterie, notamment ses aspects externes, car une grande quantité des produits pirates et de contrefaçon qui circulent dans l'Union sont originaires de pays tiers. Récemment, la Commission européenne a proposé une initiative «Tout sauf les armes» visant à permettre aux 48 pays les plus pauvres du monde d'exporter tous leurs produits, à l'exception des armes, vers l'Union européenne, «sans contingents, sans droits d'entrée, sans exception». On notera que, alors que les armes proviennent en général des pays développés, il n'en est pas de même des produits de contrefaçon et pirates qui, suivant d'ailleurs des cheminements identiques que la drogue ou l'immigration clandestine, constituent une véritable menace et minent les possibilités réelles de développement en étouffant l'essor de l'économie légale. Le Comité recommande ainsi, d'utiliser l'article 9 du règlement sur les Préférences généralisées afin de faire pression sur les pays qui se montreraient complaisants à l'égard de telles pratiques. D'un autre côté et afin de ne pas présenter uniquement le volet répressif, il reviendrait à l'Union de promouvoir des actions de sensibilisation et de formation dans ces programmes de coopération avec les pays tiers les plus touchés par le phénomène.

2.3. *Un enjeu crucial de l'élargissement, mais aussi un impératif pour les États membres actuels*

Le Comité approuve tout à fait la détermination affichée par la Commission européenne afin que la lutte contre la contrefaçon

[1] JO C 123 du 25.4.2001.

et la piraterie soit un sujet prioritaire de négociation avec les pays candidats, en particulier ceux qui sont lourdement touchés par le phénomène. Il est nécessaire à cet effet d'assurer la cohérence entre cette communication et celle présentée récemment par la même Commission européenne [1] analysant les grands problèmes auxquels sont confrontés les services de douane, notamment dans la perspective de l'élargissement. Le Comité, cependant, demande à la Commission européenne, de bien veiller à ce que les obligations et surtout les pratiques qui seront demandées aux États candidats ne soient pas supérieures à celles en vigueur dans chacun de nos États membres actuels. Dans le cas contraire, la position de la Communauté nous paraît bien fragile. Comment, en effet, imposer des mesures draconiennes aux pays candidats alors que certains États membres continuent à pratiquer un certain laxisme?

2.4. *Le Comité propose un acte politique solennel*

De manière à provoquer un «électrochoc» et à bien donner un caractère global aux efforts de l'Union, le Comité préconise la tenue d'un Conseil «Jumbo» réunissant les ministres de la Justice et des Affaires intérieures, du Marché intérieur, du Commerce et des Affaires étrangères. À cette occasion devraient être prises des mesures coordonnées, au plan national et au plan communautaire, en matière de lutte contre la contrefaçon et la piraterie, de renforcement des sanctions pénales, d'action douanière contre les pays qui ferment les yeux sur ces pratiques, de coordination des mesures et instruments de protection de la propriété industrielle et intellectuelle. De plus, il serait opportun d'élaborer à cette occasion une Déclaration solennelle du Conseil, mettant en évidence les dégâts économiques et sociaux de ces pratiques, les dangers sur la sécurité et la santé des personnes ainsi que le lien avec la grande criminalité organisée.

3. Propositions concrètes concernant la formation et la sensibilisation

3.1. *La sensibilisation et l'information du public*

Le Comité avait également réclamé des actions de sensibilisation et d'information du public et se réjouit qu'elles figurent parmi les actions urgentes proposées par la Commission européenne. Il s'inquiète cependant de l'absence de précisions et de moyens dégagés à cet effet. Il insiste sur le rôle fondamental des organisations de la société civile (consommateurs, organisations syndicales, associations professionnelles, secteur du commerce, associations d'auteurs et d'artistes, relais d'opinion). Il suggère la mise en place d'instruments d'information concrets: campagne européenne d'affichage dans les ports et aéroports, mise en place immédiate d'un site Internet, accessible notamment aux organisations d'entrepreneurs, aux distributeurs et aux organisations de consommateurs, à travers duquel les décisions de justice seraient diffusées (cette dernière suggestion n'est mentionnée que comme une «action à moyen terme» dans le plan de la Commission).

3.2. *Le rôle fondamental de la justice*

Le Comité regrette que la communication ne mentionne pas la nécessité d'actions de formation et de coordination pour renforcer l'efficacité et les moyens des instances policières et judiciaires dont l'urgence a été soulignée par la plus grande partie des organisations et entreprises concernées. À cet égard, le Comité suggère que les États membres et la Commission proposent rapidement des actions dans le cadre de l'espace judiciaire européen:

— renforcement et spécialisation d'unités d'EUROPOL;

— formation et échange de policiers et de magistrats;

— développement d'un réseau de tribunaux possédant les qualifications nécessaires au traitement de ces dossiers et s'appuyant sur une chambre spécialisée au niveau européen en liaison avec l'adoption du brevet communautaire;

— organisation d'échange d'information dans le cadre du réseau d'entraide judiciaire européen.

Afin d'accélérer les procédures de justice, le Comité suggère même que, à l'occasion du projet de titre exécutoire européen, on étudie d'y inclure le traitement des affaires de contrefaçon et de piratage.

3.3. *L'information des entreprises*

La Communication oublie d'aborder la question cruciale de l'information des entreprises sur leurs droits et leurs devoirs pour faire face au développement de cette criminalité. La Commission se contente de rappeler que «la responsabilité première dans ce domaine incombe aux titulaires de droit qui doivent être vigilants», en semblant oublier qu'il s'agit le plus souvent de petites et moyennes entreprises, commerçants, artisans, auteurs indépendants ou chercheurs qui n'ont pas les moyens d'assurer une telle surveillance et ignorent souvent leurs droits. Le Comité réclame donc que les actions de sensibilisation financées par l'Union soient réalisées avec le concours des organisations professionnelles. De tels programmes existent déjà au niveau de certains États membres et il serait opportun de les généraliser au plan européen avec une

[1] COM(2001) 51 final, du 24.1.2001, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social concernant une stratégie pour l'union douanière.

approche transnationale. Par ailleurs, le Comité souligne à nouveau l'intérêt de doter les entreprises d'outils d'information adaptés, tels que des bases de données sur les dessins et modèles, un observatoire européen de la contrefaçon sous la forme d'un réseau d'information aux entreprises via les Euro-info-centres. D'une manière plus générale, le Comité ne peut que souligner l'urgence de l'adoption d'instruments communautaires performants de protection de la propriété tels que le brevet communautaire ou le règlement sur les dessins et modèles.

3.4. *Le rôle central de la société civile européenne avec les nouveaux modes de régulation*

3.4.1. Le Comité souligne aussi que la Communication n'aborde pas directement le rôle central que la société civile européenne et ses organisations pourraient jouer directement, dans le cadre de ce que l'on appelle «l'autorégulation ou la corégulation». Il s'agit notamment de codes de bonne conduite pour la distribution ou l'industrie et de labels de qualité. Dans cet esprit, le «parasitisme», qui consiste à fabriquer des imitations flagrantes (le «look-alike») doit aussi figurer sur les «listes noires», dans la mesure ou ces pratiques déloyales portent atteinte à l'esprit de création et d'invention.

3.4.2. Sur ces thèmes, le Comité propose à la Commission européenne l'organisation d'un séminaire de travail avec les grandes organisations économiques et sociales au cours duquel des bonnes pratiques au niveau des acteurs de la société civile seraient présentées et des suggestions pour leur généralisation seraient élaborées.

4. **Conclusion**

4.1. Le Comité souligne l'urgence d'une politique globale et coordonnée de lutte contre les fléaux que sont la contrefaçon et le piratage. Au-delà du préjudice économique et social, c'est la santé et la sécurité des citoyens qui sont menacées, tandis que l'esprit d'invention et de création est bafoué.

4.2. Tout retard apporté à doter l'Union européenne des instruments de protection de la créativité et de l'invention (brevet communautaire, règlement sur les dessins et modèles) et de lutte contre la contrefaçon et le piratage (le projet de directive annoncé par la Commission européenne) serait interprété comme un signal de faiblesse. Aujourd'hui, c'est l'inventeur, l'entrepreneur et le créateur qui assument les risques de se voir copier, le consommateur et le distributeur qui courent le danger de se voir tromper. Il importe de renverser les rôles et de faire porter les risques et les dangers sur les contrefacteurs de l'innovation et sur les pirates de la créativité.

4.3. Dans ce combat, les forces de répression (police et justice), mais aussi les organisations de la société civile, seront les meilleurs alliés de l'Union. En effet, la pression de la société peut être une arme très efficace de vigilance, d'alerte, d'éducation et de moralité.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Rappel des Recommandations contenues dans l'avis du Comité économique et social sur le «Livre vert — La lutte contre la contrefaçon et la piraterie dans le marché intérieur»

1.1. Considérant les graves préjudices que toutes les formes de contrefaçon, piratage et autres parasitismes, font subir aux entreprises et aux créateurs européens;

1.2. considérant qu'il s'agit là d'une tromperie du client et du consommateur qui peut comporter un risque grave pour sa sécurité et sa santé;

1.3. considérant les effets négatifs sur l'emploi et sur la création en Europe;

1.4. considérant que, très souvent, les activités illicites de contrefaçon et de piratage se confondent avec le travail au noir, l'évasion fiscale, la violation de la législation sociale et du droit du travail et le crime organisé;

2.1. le Comité recommande à l'Union européenne une approche globale du phénomène qui prenne en compte ses aspects de politique extérieure et de politique interne à l'Union et qui mette en place des mesures de prévention et de répression appropriées contre toutes les formes de contrefaçon, piratage et autres parasitismes.

2.2. Prenant en compte l'importance de la prévention, le Comité note l'importance d'un droit unitaire comportant une protection uniforme, à un coût raisonnable, pour toutes les formes de propriété intellectuelle, une bonne information des créateurs et entrepreneurs sur leurs droits, ainsi que des campagnes destinées à mettre en garde les consommateurs et à faire appel à leur civisme.

2.3. Le Comité insiste sur la nécessité de lancer des campagnes d'information vers le grand public, coordonnées au plan européen, et d'y associer les organisations de consommateurs, les organisations syndicales ainsi que les organisations professionnelles concernées, y compris du secteur de la distribution.

2.4. Le Comité recommande la création d'un «Observatoire européen de lutte contre la contrefaçon, le piratage et autres formes de parasitisme», fonctionnant en réseau avec toutes les organisations et associations concernées; il suggère des initiatives pilotes pour encourager des projets, à l'échelle européenne, ayant notamment une fonction d'alerte, d'information du public et de formation des Autorités concernées.

2.5. Le Comité insiste sur l'urgence d'une coopération judiciaire et policière renforcée, en liaison avec les organisations et associations concernées. Il considère qu'une grande rigueur dans l'application de la loi, doublée d'une coopération effective au plan européen, est le véritable moyen, avec la prévention, d'une lutte efficace contre la contrefaçon et le piratage organisés à grande échelle.

2.6. Le Comité estime judicieux de donner aux organisations et associations concernées la possibilité d'ester en justice au nom des entreprises, créateurs ou consommateurs lésés.

2.7. Le Comité estime que la justice doit être encouragée à appliquer les lois avec rigueur notamment en cas de récidives et de criminalité organisée et à ne pas faire supporter aux plaignants le coût de la destruction des marchandises fabriquées de manière illicite. Une formation spécifique des juges et la mise en place de tribunaux spécialisés, en élargissant aux autres domaines de la propriété intellectuelle et industrielle les dispositions déjà prévues en matière de marque communautaire, sont des moyens appropriés à cette fin.

2.8. Le Comité recommande que la lutte contre la contrefaçon, le piratage et les autres formes de parasitisme soit étroitement liée à la lutte contre le travail clandestin, l'évasion fiscale et la criminalité organisée. La coopération entre administrations devrait être élargie et renforcée par des programmes européens de formation associant et mobilisant toutes les catégories d'Autorités concernées.

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 "Coopérer pour entretenir la dynamique" — Réactualisation 2001 de la stratégie pour le marché intérieur»

(2001/C 221/03)

Le 19 avril 2001, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de charger le Comité économique et social d'élaborer un avis sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 mai 2001 (Rapporteur: M. Franz).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 110 voix pour et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Dans sa communication du 24 novembre 1999 [1], la Commission a présenté une stratégie pour le marché intérieur qui a fait l'objet d'un avis [2] du Comité daté du 29 mars 2000 (Rapporteur: M. Little). Le Comité a rendu un avis le 9 octobre 2000 [3] (Rapporteuse: Mme Sánchez Miguel) sur la première réactualisation annuelle de cette stratégie, présentée le 3 mai 2000 [4].

1.2. La Commission a présenté le 11 avril 2001, dans sa communication intitulée «Coopérer pour entretenir la dynamique», une deuxième réactualisation de la stratégie du marché intérieur, que le Conseil «Marché intérieur» examinera et dont il tirera des conclusions lors de sa réunion des 30 et 31 mai 2001. Par le biais de cet avis, le Comité souhaite participer à un stade précoce à la discussion qui s'ouvre maintenant sur la réactualisation.

1.3. La communication de la Commission conserve les quatre objectifs stratégiques formulés dans le document stratégique:

— renforcer l'efficacité des marchés communautaires de produits et de capitaux;

— améliorer l'environnement des entreprises;

— améliorer la qualité de vie des citoyens;

— exploiter les acquis du marché intérieur dans un monde en mutation.

1.4. Dans son nouveau calendrier qui couvre les 18 prochains mois, la Commission a réduit le nombre de ses actions ciblées, qui était jusqu'à présent de 130, à 78. Le choix des principales actions ciblées repose largement sur les conclusions du Conseil européen de Stockholm, mais également sur les analyses propres de la Commission et d'autres contributions, comme celles du Comité économique et social. D'une manière générale, elle entend se concentrer sur une consolidation et une mise en œuvre accélérée des priorités de Lisbonne parce qu'il importe désormais avant tout de faire progresser et de mettre en œuvre les projets qui ont été lancés.

2. Observations générales

2.1. L'objectif stratégique de Lisbonne qui consiste à faire de l'UE, d'ici à l'année 2010, l'espace économique fondé sur la connaissance le plus compétitif et le plus dynamique du monde, se voit désormais si souvent réitéré que cette formulation frise le rituel invocatoire. Malheureusement, trop peu de choses se sont produites depuis Lisbonne pour permettre de se rapprocher de cet objectif. C'est avec une franchise réjouissante que la Commission déplore dans sa contribution pour Stockholm [5] que «certaines propositions clés risquent d'être reportées ou vidées d'une bonne partie de leur substance, et cela pour différentes raisons, parmi lesquelles un manque de volonté politique». Le Comité partage ces inquiétudes, que le Conseil européen de Stockholm a renforcées plutôt qu'ils ne les a diminuées. Par conséquent, il importe cette année non pas d'adopter de nouvelles stratégies ou de formuler de nouveaux objectifs, mais de transformer les objectifs existants en actions concrètes, dans le respect d'un calendrier ambitieux, mais réaliste.

2.2. Cela vaut d'une part pour les réformes structurelles et économiques décidées à Lisbonne puis confirmées à Stockholm, qui font partie intégrante du processus de Cardiff et qui progressent trop lentement dans certains États membres. Cela vaut tout autant pour l'achèvement du marché intérieur. Le Conseil européen de Lisbonne a certes constaté à juste titre et une nouvelle fois souligné à Stockholm à quel point le marché intérieur peut contribuer de manière déterminante à la réalisation des grands objectifs de l'Union, comme une croissance économique durable, un taux d'emploi plus élevé, des emplois de meilleure qualité et une cohésion sociale plus forte. Les progrès véritablement accomplis restent toutefois en partie bien en deçà de ces promesses.

2.3. Le Comité a soutenu, dans son principe, la stratégie pour le marché intérieur de la Commission pour la période 2000-2004 ainsi que ses objectifs stratégiques et la réactualisation annuelle de ses objectifs opérationnels. Cependant, dès le départ, le Comité a estimé que le calendrier relatif à la mise en œuvre d'un grand nombre de ces projets était très optimiste, au vu de la durée des procédures législatives. C'est ce qui explique la modestie des résultats présentés par la Commission lors de la première réactualisation de la stratégie, en mai 2000.

(1) COM(1999) 624 final.
(2) JO C 140 du 18.5.2000, p. 36.
(3) JO C 14 du 16.1.2001, p.13.
(4) COM(1999) 257 final.
(5) Communication COM(2001) 79 final du 7.2.2001 «Tirer le meilleur parti du potentiel de Lisbonne».

2.4. La présente réactualisation montre elle aussi que la mise en œuvre des projets initiés laisse à désirer dans bien des cas. La plupart des projets prévus pour cette période ont certes été lancés par la Commission en temps utile, mais la volonté ou la force politique de tenir les délais prévus font souvent défaut au Conseil et au Parlement. Ainsi, sur les 36 actions ciblées qui devaient être achevées en juin 2001, il est probable que seules 20 seront achevées à temps.

2.5. La Commission elle-même a attiré à de nombreuses reprises l'attention sur l'écart constaté ces derniers temps entre le discours et la réalité, entre les mots et les actes. Il est manifeste que la politique des États membres est trop souvent déterminée par des considérations de politique intérieure et des points de vue tactiques, plutôt que par une volonté de compromis, sans laquelle tout projet d'harmonisation juridique au sein du marché intérieur est voué à l'échec.

2.6. Dans l'évaluation des différentes actions ciblées du programme du marché intérieur qu'il effectue ci-après, le Comité respecte le classement en objectifs stratégiques à long terme effectué par la Commission. Le Comité concentre ses remarques sur certaines des actions qu'il considère comme étant prioritaires.

3. **Priorités horizontales**

3.1. La Communication indique à juste titre que l'achèvement de la mise en œuvre de toutes les dispositions relatives au marché intérieur est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur. En dépit du fait qu'il s'agisse là d'une obligation juridique pour les États membres, il subsiste encore d'importantes lacunes en la matière. Seuls trois États membres ont atteint l'objectif intermédiaire fixé dans la stratégie du marché intérieur, c'est-à-dire ramener le déficit de transposition à 1,5 % en décembre 2000. Le constat de la Commission est alarmant, lorsqu'elle note que près de 13 % de l'ensemble des directives relatives au marché intérieur n'ont même pas encore été mises en œuvre dans un ou plusieurs États membres. Par ailleurs, deux des trois États membres de l'AELE qui doivent également, en tant que membres de l'Espace économique européen, transposer la législation relative au marché intérieur dans leur droit national, accusent un important déficit en la matière. Cela signifie que le marché intérieur ne fonctionne que partiellement.

3.1.1. Le Comité voit toujours dans l'élimination rapide des déficits de transposition un objectif prioritaire, réalisable au moyen de contraintes strictes que les États membres se fixeraient eux-mêmes, et qui seraient contrôlées régulièrement. L'objectif de la communication de la Commission, consistant pour les États membres à réduire de moitié leur déficit de transposition d'ici à décembre 2001 et à parvenir au début de l'année 2002 à une transposition de 98,5 %, ne semble absolument pas trop exigeant pour un objectif intermédiaire. Le «tableau de bord» du marché unique, publié tous les semestres, est indispensable, car il rend compte des différents progrès et lacunes dans la réalisation de tel ou tel objectif du marché intérieur, et il devrait faire l'objet de discussions critiques au Conseil et au Parlement.

3.2. La Commission estime que l'on doit permettre aux citoyens de mieux connaître leurs droits et de recevoir une aide en temps utile en cas de problème. Elle estime nécessaire de mieux intégrer les structures existantes telles que les centres de dialogue et d'information, les points de contact et les centres de coordination mis en place dans les différents pays, ainsi que les Euroguichets (centres d'information du consommateur), afin qu'ils puissent être utilisés plus efficacement. Le Comité ne peut qu'encourager cet objectif.

3.2.1. La construction du réseau de centres de coordination et de points de contacts destiné aux citoyens et aux entrepreneurs pour les questions relatives au marché intérieur est certes achevée d'un point de vue formel. Les expériences concernant l'efficacité de ce réseau ne sont pas encore satisfaisantes partout: l'Observatoire du marché unique du Comité a pu le constater lors de consultations des utilisateurs et à l'occasion de contacts pris dans différents États membres. Les résultats et les conclusions sont consignés dans l'avis d'initiative «*Prism 2000*» [1].

3.2.2. Afin d'utiliser mieux et plus efficacement les structures existantes, un réseau en ligne amélioré destiné à résoudre les problèmes de manière interactive devrait être créé d'ici le mois de juin 2002. Cette mise en réseau devrait offrir la possibilité de trouver des solutions rapides et efficaces à l'ensemble des problèmes rencontrés dans le marché intérieur. C'est l'une des conclusions à laquelle la Commission est parvenue à l'issue du forum sur le marché intérieur, qu'elle a organisé conjointement avec le Parlement européen en novembre 2000 et qui a permis d'aborder les problèmes «à la source». Le Comité ne peut que soutenir cette intention.

3.3. Au travers de sa nouvelle initiative «Élaboration interactive des politiques», la Commission souhaite développer le dialogue via internet avec les parties directement concernées, afin de pouvoir tenir compte de leurs réactions dans le processus d'élaboration des politiques. Grâce à ce système, les acteurs du marché devraient évaluer aussi bien les politiques existantes de l'UE que de nouvelles initiatives. Le Comité souhaite être associé à la préparation et à la mise en œuvre de cette nouvelle procédure de consultation. Il souhaite en outre attirer l'attention sur le fait qu'une majeure partie des citoyens est exclue du dialogue via l'internet.

4. **Renforcer l'efficacité des marchés communautaires de produits et de capitaux**

4.1. L'ouverture à la concurrence de nouveaux secteurs économiques importants joue ici un rôle de premier plan. Le Conseil européen de Lisbonne a encouragé à juste titre la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, des services postaux, des marchés financiers et des transports. Dans ces domaines, les objectifs de la stratégie du marché intérieur sont identiques au processus de réforme économique lancé au Conseil de Cardiff, dont les résultats ont été présentés dans l'intervalle par la Commission dans son troisième rapport sur ce sujet.

---

[1] JO C 116 du 20.4.2001, p.106.

4.2. Bien qu'il y ait un consensus sur le fait que les réformes économiques concernant les marchés des produits et des capitaux sont la clé de la réalisation des objectifs ambitieux fixés à Lisbonne, leur mise en œuvre n'a pas jusqu'à présent répondu à toutes les attentes. S'il est essentiel de veiller, pour toutes les mesures visant à l'ouverture des marchés, aux conséquences sur les travailleurs, afin de corriger éventuellement les évolutions négatives, il serait illusoire de considérer le report des réformes structurelles indispensables comme un moyen efficace de résoudre les problèmes du marché du travail.

4.3. La Communauté a progressé en ce qui concerne l'ouverture du marché des télécommunications et la création d'un cadre juridique pour le commerce électronique. Ces éléments ne sont toutefois que les premiers maillons d'une chaîne de mesures indispensables. Le «paquet de réformes» relatif aux Télécoms, proposé en juin 2000 par la Commission, doit à présent être réalisé rapidement dans toutes ses composantes.

4.4. A l'inverse, le processus de libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz naturel n'avance pas. Au niveau européen, les objectifs de libéralisation qui avaient été négociés n'ont jusqu'à présent pu être réalisés dans presque aucun domaine. Ainsi, le Conseil européen de Stockholm n'a trouvé d'accord que sur l'objectif général de l'ouverture de ces marchés, mais il n'a fixé aucun calendrier concret à respecter pour la réaliser. Le Comité attire l'attention sur le fait que, dans le contexte d'une nécessaire accélération de l'ouverture des marchés, il convient de tenir également compte de l'aspect de la sécurité d'approvisionnement. Cette question est traitée en détail dans un avis [1].

4.5. Concernant la libéralisation des services postaux, l'accord trouvé à Stockholm ne portait que sur l'objectif général d'adopter cette directive avant la fin de l'année 2001. Le Comité regrette que la proposition de la Commission visant à poursuivre la libéralisation du marché des services postaux soit toutefois actuellement bloquée au Parlement et au Conseil en raison d'intérêts nationaux divergents.

4.6. En conséquence, le marché intérieur européen reste encore à achever dans de nombreux domaines. Cela vaut principalement pour l'ensemble du secteur des services, qui produit environ 70 % du PIB de l'Union. L'intégration complète des marchés financiers est une priorité absolue. Elle doit être entreprise rapidement, afin que le marché intérieur et l'euro puissent faire valoir tout leur potentiel.

4.7. Le Conseil européen de Lisbonne a constaté que des marchés financiers rendus efficaces et transparents grâce à une amélioration de l'allocation des capitaux et une réduction des coûts, contribuaient à une augmentation de la croissance et de l'emploi. Le Plan d'action pour les services financiers, qui propose 43 mesures visant à supprimer les obstacles dus aux différentes réglementations nationales, doit être totalement mis en œuvre d'ici à 2005. Les travaux sur ce Plan d'action doivent donc être accélérés si l'on veut atteindre les objectifs centraux fixés par le Conseil de Lisbonne. Le Comité se félicite de la déclaration d'intention de Stockholm, de créer avant la fin de l'année 2003 un marché intégré des valeurs mobilières. Les recommandations du groupe Lamfalussy qui préconisent une nouvelle approche réglementaire dans ce domaine, distinguant la législation cadre des mesures d'application pratique, pourraient faciliter cette mission.

4.8. Dans ce contexte, la dernière communication de la Commission est très importante, car elle propose une stratégie globale pour le marché intérieur, visant à supprimer les obstacles à la libre circulation des services. La Commission souhaite, au moyen d'un processus en deux étapes, accélérer d'abord les initiatives déjà prévues puis proposer en 2002 un nouveau train d'initiatives assorties d'un calendrier précis, afin d'adapter le marché intérieur aux profondes mutations et à la dynamique du domaine des services. Le Comité soutient cette initiative ainsi que son calendrier; il s'exprimera ultérieurement plus en détail au sujet de cette communication.

4.9. Depuis des années, on déplore l'importance des coûts de la protection des droits de la propriété intellectuelle en Europe, surtout pour les petites et moyennes entreprises. Le Conseil européen de Lisbonne a donc donné à juste titre la priorité absolue à un accord au sujet d'un brevet communautaire. Le Comité lui-même a souligné, dans son avis global du 29 mars 2001 [2], l'urgente nécessité de favoriser la recherche et l'innovation au moyen d'un brevet communautaire au coût modéré et non bureaucratique. Malheureusement, la déclaration d'intention des chefs d'Etat et de gouvernement a été contredite de façon manifeste par l'attitude des gouvernements lors du Conseil du Marché intérieur, dans le cadre duquel les discussions sur le brevet communautaire ont de nouveau tourné court. L'impression qui domine est que la défense des intérêts nationaux prime souvent sur les besoins de l'économie innovante, qui réclame depuis longtemps cet instrument. Le règlement sur les dessins ou modèles communautaires est bloqué depuis des mois pour les mêmes raisons.

4.9.1. La Commission devrait, à l'occasion du prochain Conseil du Marché intérieur, exiger des États membres qu'ils indiquent clairement s'ils souhaitent un brevet communautaire, et si oui à quel prix. S'il s'avère que cet instrument n'apporte aucune valeur ajoutée aux entreprises, en raison des coûts élevés que supposent des traductions inutiles en un trop grand nombre de langues, ou en raison des garanties exigées pour les offices nationaux des brevets en ce qui concerne leur maintien et la préservation de l'emploi, il serait plus approprié de retirer cette proposition.

---

[1] Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Achèvement du marché intérieur de l'énergie», sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et de la directive 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel» et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'accès au réseau pour les échéances transfrontalières d'électricité».

[2] JO C 123 du 25.4.2001.

5. **Améliorer l'environnement des entreprises**

5.1. Dans la longue discussion sur le «paquet fiscal» (destiné à supprimer les distorsions fiscales de concurrence), qui n'avançait pas, une première rupture significative s'est produite lors du Conseil européen de Feira: à vrai dire, l'accord de principe relatif à la mise en place d'un impôt communautaire sur le revenu du capital fait encore l'objet de réserves considérables, et aucune décision en la matière n'est à attendre avant 2002. Toujours est-il que cela a permis de réactiver également le débat sur un code de conduite destiné à lutter contre la concurrence déloyale en matière fiscale et sur la fiscalité des intérêts et des droits de licence. Le Comité espère que les travaux s'accéléreront, de manière à ce qu'un accord sur l'ensemble du «paquet fiscal» soit trouvé avant la fin de l'année 2002 (conformément au mandat de Stockholm).

5.1.1. Malheureusement, il n'a pas été possible d'imposer à Nice le vote à la majorité au moins en vue de simplifier les procédures dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée. Les négociations au Conseil sur les propositions de la Commission visant à moderniser la législation relative à la TVA dans le marché intérieur n'avancent pas non plus. Il serait pourtant urgent de les adopter rapidement, afin de libérer la circulation transfrontalière des marchandises de ses réglementations compliquées, et de limiter les possibilités de fraude fiscale.

5.2. Un accord de principe a heureusement relancé à Nice le projet de société européenne. Une transposition législative rapide est toutefois retardée à l'heure actuelle en raison de divergences avec le Parlement au sujet de la base juridique et d'un risque de recours. Il faudrait cependant éviter désormais de retarder encore cette décision, étant donné que la réalisation du marché intérieur nécessite de toute urgence cette nouvelle forme d'organisation pour les entreprises, qui serait également source d'avantages importants pour les travailleurs. C'est pourquoi il est positif que la Commission présente avant la fin du mois de mai une directive destinée à régler les questions fiscales restant encore en suspens.

5.3. La SA européenne pourrait constituer une première contribution pour lever les obstacles si souvent déplorés à la mobilité des entreprises au sein du marché intérieur européen. Le Comité invite la Commission à proposer dès à présent les instruments juridiques nécessaires également en matière de fusion et de délocalisation transfrontalières.

5.4. La Commission constate de nouveau que les aides d'État, qui représentent 1 % du PIB, sont toujours trop élevées et doivent diminuer afin d'éviter les distorsions de concurrence dans le marché intérieur. En outre, elle souhaite rendre le système plus transparent. Le Comité considère dans ce contexte comme insuffisante la demande du Conseil européen de Stockholm aux États membres de faire en sorte que les aides publiques diminuent d'ici à 2003. En revanche, il se félicite que la Commission soit invitée à rendre accessible en ligne, avant juillet 2001, une liste des aides d'État et un «tableau de bord».

5.5. Le Comité soutient depuis longtemps une simplification radicale de la législation du marché intérieur, afin de réduire les charges administratives pour les entreprises et de créer un climat de confiance auprès des entreprises et des consommateurs. Le Comité a consacré récemment un avis détaillé à ce sujet, dans lequel il proposait entre autres mesures une évaluation indépendante de l'impact de la législation communautaire et des codes de conduite pour tous les organes de l'UE, en vue d'améliorer la législation. Le Comité envisage de soumettre ses propres travaux à un code de conduite de ce type, adopté à l'unanimité par son assemblée plénière à l'automne 2000. Il invite la Commission à présenter prochainement l'initiative qu'elle a annoncée en vue de la simplification des réglementations. Il rappelle le rôle essentiel des acteurs issus de la société civile pour le succès de ces réformes.

5.6 Le principe de reconnaissance mutuelle est essentiel pour le fonctionnement optimal du marché intérieur. Le Comité attend avec intérêt le rapport de la Commission annoncé pour la fin de l'année 2001, qui étudiera les mesures susceptibles d'améliorer ce principe et examinera les éventuelles actions ultérieures. Il renvoie à son avis du 30 novembre 2000 [1] et souligne une fois encore à cette occasion que l'Observatoire du marché unique est prêt à travailler sur cette question avec la Commission.

6. **Améliorer la qualité de vie des citoyens**

6.1. Les obstacles subsistant à la mobilité des travailleurs et des citoyens dans le marché intérieur sont encore nombreux. Les disparités entre les régimes fiscaux et les systèmes de sécurité sociale nationaux, le manque de transparence des conditions de reconnaissance des qualifications professionnelles et les difficultés liées aux transferts des droits à pension et à l'assurance maladie d'un État membre à l'autre ne sont que quelques-uns des facteurs freinant la mobilité. La suppression de ces obstacles favoriserait en premier lieu les secteurs dans lesquels les entreprises déplorent un déficit important de main-d'œuvre.

6.1.1. Le Comité se félicite de la préparation par la Commission d'un plan d'action à l'intention du Conseil européen du printemps 2002, destiné à développer et ouvrir de nouveaux marchés de l'emploi européens et visant à faciliter l'intégration du marché intérieur ainsi que la montée en puissance de la nouvelle économie européenne. Il apprécie en particulier l'intention de la Commission de présenter avant la fin de l'année des propositions visant à simplifier le régime de reconnaissance des qualifications professionnelles. Le Comité a présenté des réflexions et des propositions à ce sujet dans son récent avis sur la libre circulation des travailleurs au sein du marché intérieur [2].

---

[1] JO C 116 du 20.4.2001, p. 14.
[2] JO C 123 du 25.4.2001.

6.2. De même, le Comité soutient l'intention de la Commission de présenter avant la fin de l'année un document de travail contenant des réflexions au sujet d'un cadre réglementaire général relatif à la protection du consommateur, et de la coopération entre les administrations. Les différences importantes qui existent entre les législations régissant la protection du consommateur dans les États membres ont pour effet de fragmenter le marché intérieur, et de nuire à la confiance du consommateur dans les transactions transfrontalières, qui pourtant devraient justement se trouver facilitées grâce au commerce électronique et à l'euro.

6.3. Nombre des problèmes posés au sein du marché intérieur sont susceptibles de trouver une solution plus rapide et plus efficace, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à de longues procédures judiciaires, grâce à de nouveaux mécanismes de résolution des litiges. Le projet de la Commission de mettre en place et de rendre opérationnel avant la fin de l'année, en collaboration avec les États membres, un réseau extrajudiciaire européen d'après le modèle du réseau de coopération dans le domaine des services financiers (FIN-NET) créé en janvier dernier, est une priorité absolue.

6.4. La crise actuelle dans le secteur alimentaire prouve qu'il est urgent de mener une action communautaire. Suite au Livre blanc sur la sécurité alimentaire, la Commission a proposé la mise en place d'une Autorité alimentaire européenne et la définition de procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Ces propositions ont récemment fait l'objet d'un avis du Comité [1]. Le Conseil et le Parlement ont été invités par le Conseil européen de Nice à accélérer le déroulement des travaux pour que la future Autorité alimentaire européenne puisse fonctionner dès le début de l'année 2002. Le Comité s'associe à ce souhait. Dans l'intérêt de la cohérence et de la continuité du dialogue sur les questions relatives à la sécurité alimentaire, il effectuera régulièrement des évaluations ad hoc de la situation dans ce domaine.

7. **Aspects externes du Marché intérieur**

7.1. L'objectif de faire avancer efficacement le processus d'adhésion est prioritaire. La pleine adoption des règles du marché intérieur par les pays candidats et leur capacité à les mettre en œuvre doivent être garanties au moment de l'adhésion. La responsabilité principale en la matière relève des futurs États membres eux-mêmes, mais l'UE peut et doit leur accorder son aide. Les programmes d'aide actuels doivent être appliqués de manière plus intensive à l'avenir, afin d'améliorer les structures de surveillance et de mise en œuvre, ainsi que les structures judiciaires. Le Comité se félicite de cet objectif. Selon lui, la création, dans les pays candidats, de points de contact et de centres de coordination pour le marché intérieur devrait être accélérée.

7.2. Précisément, la mise en place de structures administratives efficaces dans les pays candidats dépend largement de l'aide technique de l'UE ainsi que de l'élaboration d'accords de partenariat bilatéraux sur les questions relatives au marché intérieur. Mais elle ne repose pas uniquement sur les instances nationales des États membres. Les autorités de surveillance du secteur bancaire, du domaine des assurances et du marché des valeurs mobilières, ainsi que d'autres institutions des États membres ne doivent plus repousser l'achèvement de la procédure «d'évaluation par les pairs» avec les pays candidats.

7.3. La préparation de l'adhésion doit aller de pair avec la création de structures de la société civile dans les futurs États membres. Ces structures sont indispensables au bon fonctionnement d'un marché intérieur. Dans de nombreux pays candidats, la mise en place d'organisations de la société civile en est à ses débuts, ou n'avance que très lentement. Les gouvernements de ces pays s'habituent également très progressivement à intégrer les partenaires sociaux et d'autres organisations à la formation de l'opinion et au dialogue social. Le Comité économique et social apporte une importante contribution à l'instauration de ce dialogue de la société civile à travers sa collaboration avec des organisations partenaires dans presque tous les pays candidats.

7.4. Les aspects externes concernent également l'insertion de certains accords internationaux dans le cadre juridique du marché intérieur. Il s'agit par exemple de l'adoption prochaine du règlement sur l'application des normes comptables internationales, ainsi que d'une directive fixant un cadre réglementaire pour l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement, qui garantira des conditions concurrentielles égales pour les entreprises de l'UE. Le Comité approuve les priorités fixées par la Commission sur ce point.

7.5. En revanche, il conviendrait d'accélérer les négociations avec certains pays tiers en vue d'adopter un accord sur l'imposition des revenus de l'épargne. Sans cet accord, l'accord de principe de Feira en faveur d'une fiscalité communautaire des revenus du capital ne pourra être transposé en décision. C'est pourquoi le délai fixé par la Commission (décembre 2002) doit absolument être réduit.

8. **Conclusions**

8.1. Les défis du présent et de l'avenir immédiat rendent nécessaire de la part de tous les acteurs un processus plus rapide et plus décidé que cela n'a été le cas jusqu'à présent en matière d'achèvement du marché intérieur. Les décisions et réformes qui restent à prendre en vue de l'achèvement du marché intérieur doivent l'être dès à présent et non renvoyées à une date ultérieure.

8.2. L'achèvement puis le bon fonctionnement du marché intérieur seront à l'origine d'une relance durable de la croissance dont l'Europe a un besoin urgent, et qui la rendront moins dépendante de marchés mondiaux incertains.

[1] JO C 123 du 25.4.2001.

8.3. Une monnaie unique présuppose un marché unique. C'est pourquoi la prochaine mise en œuvre de l'euro est difficilement conciliable avec un marché intérieur non achevé, dont les faiblesses et les insuffisances seront d'autant plus mises immédiatement en évidence.

8.4. Pour réussir l'intégration de nouveaux États membres dans l'UE, il est nécessaire d'assurer en priorité les bases du bon fonctionnement du marché unique. En effet, comment convaincre les pays candidats d'intégrer rapidement les acquis si le droit communautaire n'est même pas encore complètement transposé dans les anciens États membres?

8.5. Le Comité soutient donc toutes les actions ou les projets susceptibles de permettre à la stratégie pour le marché intérieur de ne pas perdre son dynamisme.

8.5.1. La Commission souhaite, afin d'observer et de mesurer les progrès encore plus précisément à l'avenir, développer un catalogue global d'indicateurs, qui permettraient d'établir de quelle manière l'on s'approche des objectifs opérationnels fixés par la stratégie du marché intérieur. Les indicateurs mesureront les résultats, et étudieront également des aspects concernant l'environnement et les consommateurs. Le Comité attend avec intérêt les premiers résultats de ces réflexions, qui devraient être publiés au «tableau de bord» du marché intérieur en novembre 2001.

8.5.2. Le Comité considère également utiles les études entreprises par la Commission, relatives aux bénéfices dans certains secteurs où le fonctionnement du marché intérieur nécessite d'être renforcé. Il serait en outre appréciable que celles-ci donnent l'occasion d'étudier les coûts que représente la non-intégration de certains secteurs cibles de la stratégie, dans lesquels les obstacles au commerce transnational restent encore considérables. Ces coûts sont à évaluer en termes de prix, de taux de croissance et de chiffres d'emploi.

8.5.3. Toutes les analyses d'impact doivent étudier avec un soin particulier les conséquences pour les travailleurs des mesures adoptées. Il convient également de ne pas perdre de vue, dans la poursuite de la transposition de cette stratégie du marché intérieur, que les bénéfices du marché unique doivent profiter de la même façon à l'ensemble des groupes sociaux.

8.6. Toutes les initiatives évoquées ici ont leur importance, et fournissent des arguments supplémentaires en faveur de la poursuite, sans hésitations, du processus du marché intérieur. Toutefois, la volonté politique de tous les responsables, Commission, Parlement, Conseil, gouvernements, acteurs sociaux, d'achever le marché intérieur et de transposer à temps les dispositions législatives, est et reste décisive. L'occasion de la révision actuelle de la stratégie du marché intérieur devrait donc être saisie par tous les participants pour dépasser les raisons des hésitations passées, et pour s'engager à l'avenir sur la voie d'un processus accéléré.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable»

(2001/C 221/04)

Le 20 octobre 2000, conformément à l'article 271 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé 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 adopté son avis le 8 mai 2001 (rapporteur: M. García Alonso, corapporteur: M. von Schwerin).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La proposition de règlement à l'examen a pour objectif d'accroître la sécurité juridique à l'intérieur d'un cadre harmonisé en ce qui concerne l'application de droits exclusifs et d'aides publiques pour les transports de voyageurs, afin que ces aides soient compatibles avec le marché unique dans le secteur des transports.

1.2. Comme on le voit à la lecture du tableau récapitulatif figurant en annexe à l'exposé des motifs de la proposition de règlement, la situation varie considérablement d'un État membre à l'autre; dans certains pays, les marchés sont ouverts à la concurrence (sur la base d'appels d'offres à durée variable); dans de nombreux autres pays, la concurrence n'existe pas et les marchés sont fermés; enfin, il existe aussi des pays où une partie du marché a fait l'objet d'une déréglementation totale. De même, comme le précise l'exposé des motifs de la proposition à l'examen, des entreprises à caractère public coexistent avec des entreprises privées qui sont souvent en concurrence sur les mêmes segments de marché.

1.3. L'on peut subdiviser le transport de voyageurs en trois grandes catégories:

— le transport urbain;

— le transport interurbain, avec trois sous-catégories: transport périurbain (banlieues proches des grandes villes), transport à longue distance (liaisons entre des noyaux de population à grande distance) et transport régional ou territorial (à caractère régional, desservant des zones rurales ou à faible densité de population);

— le transport occasionnel à la demande (transport de voyageurs vers des établissements scolaires ou des usines); toutefois, ce type de transport, de par ses caractéristiques, est libéralisé et ne rentre dès lors pas dans le champ d'application de la proposition de règlement).

1.4. Il est bien évident que chacune de ces trois catégories de transport présente des caractéristiques propres sur le plan économique et social et qu'il conviendra dès lors de les aborder au fur et à mesure de l'élaboration de la législation les concernant.

1.5. Il existe une obligation de service public dans le secteur du transport de voyageurs lorsque l'opérateur se voit imposer certaines obligations qui comprennent l'obligation d'exploiter, l'obligation de transporter et l'obligation tarifaire [1], par exemple en matière de couverture géographique (obligation de desservir une région déterminée dans laquelle coexistent des zones à forte densité d'usagers et d'autres où cette densité est faible, voire très faible) ou de qualité du service (par exemple fréquence de passage) qui vont au-delà de ce que l'on pourrait attendre de cet opérateur dans des conditions de liberté totale que l'opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions [2]. En contrepartie de ces obligations, qui sont généralement précisées dans la concession, l'opérateur se voit généralement accorder:

— une exclusivité géographique pour la fourniture du service dans la zone considérée. Cette exclusivité a pour but de prester un service et de dédommager l'opérateur de tout ou partie du surcoût résultant de l'exploitation de certaines lignes ou de l'application de conditions spéciales. Cette exclusivité lui offre une sécurité et une péréquation des coûts au sein de la zone qui lui est dévolue et promeut ce faisant la prestation de services plus réguliers et plus stables;

— et/ou une indemnisation financière des dépenses engagées pour satisfaire à ces exigences de service public.

---

(1) L'obligation d'exploiter est «l'obligation pour les entreprises de transport (...) de garantir un service de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité et de capacité». (...) L'obligation de transporter est «l'obligation pour les entreprises de transport d'accepter et d'effectuer tout transport de voyageurs ou de marchandises à des prix et conditions de transport déterminés». L'obligation tarifaire est «l'obligation pour les entreprises de transport d'appliquer des prix fixes ou homologués par voie d'autorité contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise et résultant soit de l'imposition, soit du refus de modification de mesures tarifaires particulières, notamment pour certaines catégories de voyageurs (...) ou pour certaines relations».

(2) Article 2 Règlement (CEE) no 1191/69 du Conseil.

1.6. Ces mesures ont pour but de rendre les tarifs (par ailleurs inclus dans les contrats de concession) relativement homogènes pour les diverses catégories d'usagers, indépendamment du coût réel des services fournis. En outre, dans certains cas, le régime de concessions peut prévoir des aides supplémentaires afin de diminuer le prix des tarifs perçus par l'opérateur. Le terme de «tarifs» a son importance: il signifie que l'opérateur n'est pas habilité à décider de manière unilatérale du prix à faire payer aux usagers, et que les tarifs (et leur actualisation) sont fixés par l'autorité compétente dans le cadre du contrat de service public.

1.7. Le champ d'application de la proposition de règlement couvre l'organisation des diverses formes de transport (chemin de fer, route et voie navigable) ainsi que les catégories mentionnées ci-dessus, dans la mesure où les autorités accordent des droits exclusifs aux opérateurs, leur imposent des exigences minimum et/ou leur accordent une compensation pour la fourniture de services. Par conséquent, sont exclus du champ d'application de ce règlement les modalités de transport qui n'entrent dans aucun de ces trois cas.

1.8. La proposition de règlement est divisée en quatre chapitres: le chapitre I porte sur la garantie de qualité des transports publics de voyageurs, le chapitre II réglemente les contrats de service public, le chapitre III définit les critères minimaux applicables à l'exploitation des transports publics de voyageurs et le chapitre IV porte sur les questions procédurales.

1.9. Le niveau de qualité des transports publics de voyageurs est garanti notamment par des critères tels que la sécurité, la fréquence, la ponctualité, l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, les facteurs environnementaux et les besoins en matière de transport des personnes habitant les zones les moins peuplées. Ce chapitre inclut en outre l'intégration avec d'autres modes de transport, le niveau des tarifs appliqués et la transparence de ces tarifs.

1.10. Les contrats de service public sont définis comme obligatoires dans tous les cas où il est prévu une indemnisation financière des dépenses engagées pour satisfaire à ces exigences de service public lorsque des droits exclusifs sont garantis. La conclusion de contrats de service public implique en général une attribution par voie d'appel d'offres. La durée maximale de ces contrats est de cinq ans, bien qu'une série d'exemptions à cette règle soit prévue. De même, les opérateurs sont tenus de communiquer, tous les ans et séparément pour chaque ligne, des informations à caractère économique et social.

1.11. Dans le cadre de ces contrats de service public, les autorités compétentes peuvent, décider d'attribuer directement:
à titre exceptionnel, des contrats de service public dans le domaine du chemin de fer, du métro, ou du métro léger,

— à condition que l'on puisse démontrer:

  — qu'il serait impossible de satisfaire aux normes nationales ou internationales de sécurité pour le transport par chemin de fer ou

  — que le coût du maintien de la coordination entre l'opérateur et l'administrateur des infrastructures serait supérieur aux avantages des offres;

— lorsqu'un opérateur fournit des services de transport autres que le transport par chemin de fer mais qui sont intégrés avec des services de transport par chemin de fer ayant fait l'objet d'un appel d'offre public;

— dans le cadre de contrats de service public d'une valeur annuelle inférieure à 400 000 euros (ou dans le cas d'un réseau, à 800 000 euros);

— avec un droit exclusif, pour autant que ce droit ne donne pas lieu à une indemnisation financière, et qu'il porte soit

  — sur un service nouveau, soit

  — sur une seule ligne attribuée sur la base de critères de qualité.

1.12. Enfin, la proposition de règlement établit des clauses de sauvegarde en faveur de l'autorité adjudicatrice, et notamment l'obligation de sous-traiter une certaine partie du contrat total, la possibilité de ne pas attribuer de nouveau contrat à un opérateur qui détiendrait plus de 25 % du marché des transports de voyageurs, l'obligation de maintenir les droits du personnel engagé par l'opérateur qui bénéficiait de la concession précédente et la possibilité pour l'autorité compétente de demander à l'opérateur sélectionné de s'établir dans l'État membre en question, sous réserve des dispositions de l'article 71 du traité.

1.13. Les critères minimaux relatifs à la prestation de services sont appliqués sans discrimination par tous les services de transport similaires exerçant leur activité sous la responsabilité d'une même autorité compétente. Ces critères minimaux pourront comporter des compensations pour autant que la limitation des tarifs se fasse uniquement pour certaines catégories de voyageurs et que le montant de l'indemnisation ne dépasse pas 20 % de la valeur des services de l'entreprise dans la zone couverte et que l'indemnisation puisse être obtenue de manière non discriminatoire par tous les opérateurs. Dans ce cas, lesdites indemnisations accordées conformément au règlement à l'examen seront exemptées de la prévue notification prévue au cas où elles seraient considérées comme des aides publiques, conformément aux dispositions de l'article 88, paragraphe 3, du traité.

1.14. Les questions procédurales visent à garantir la transparence et le caractère équitable de la procédure, de même que sa compatibilité avec les normes qui réglementent les contrats de service public en rapport avec le marché intérieur.

1.15. Enfin, dans le cadre des mesures transitoires, il est établi un délai général de trois ans, bien que ce dernier soit soumis à certaines exceptions, s'agissant des systèmes soumis, jusqu'à leur date d'expiration, aux dispositions du règlement précédant l'entrée en vigueur de la proposition de règlement actuellement à l'examen.

2. **Observations à caractère général**

2.1. Le Comité partage la philosophie qui sous-tend la proposition de règlement à l'examen et qui est exprimée au 7e considérant: «(...) avec des clauses de sauvegarde appropriées, l'introduction d'une concurrence régulée entre les opérateurs de la Communauté permet de rendre les services plus attrayants (...)».

2.2. Le Comité se félicite de l'intention déclarée de la Commission de se fixer pour objectif, en ce qui concerne les transports publics de voyageurs, une organisation du marché allant dans le sens de l'instauration d'une concurrence régulée et non d'une concurrence pure et dure.

2.3. Le Comité se félicite des instruments suivants, prévus par la proposition de règlement à l'examen et importants pour l'organisation du marché:

— l'obligation faite aux autorités compétentes de garantir la fourniture de services de transports publics de voyageurs adaptés aux besoins des usagers;

— la fixation de critères de qualité;

— une indemnisation financière qui couvre les dépenses engagées pour satisfaire aux exigences de service public;

— la péréquation des coûts pour les prestations de service public;

— l'octroi de droits exclusifs (à terme) et

— l'organisation de la concurrence par le biais d'appels d'offres, sans oublier les dérogations appropriées.

Ces instruments servent les efforts de la Commission, qui bénéficient du soutien du Comité, visant à optimiser le lien entre les services publics et le principe de la concurrence.

2.4. Le Comité observe également avec satisfaction que désormais, l'égalité des chances et la concurrence entre les entreprises, quelle que soit leur nature, s'effectueront dans des conditions de transparence juridique et comptable.

2.5. Toutefois, le Comité ne cache pas qu'il demeure sceptique quant à la capacité des moyens et des instruments mentionnés d'aboutir véritablement, dans la pratique, à un rapport harmonieux entre l'obligation de service public et l'organisation de la concurrence.

2.6. C'est ainsi que du point de vue du Comité, les instruments destinés à réglementer la concurrence, et plus particulièrement l'appel d'offres, sont traités de manière très concrète et avec beaucoup de sérieux; en revanche, les dispositions relatives aux exemptions donnent une impression de flou et semblent difficiles à appliquer. Il estime que sur ce point précis, il y a lieu de compléter et d'améliorer considérablement le texte de la proposition de règlement.

2.7. Plus particulièrement, dans le contexte de la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe [1], le Comité propose de souligner l'importance des services d'intérêt général à l'aide des meilleurs instruments possibles. Ainsi, s'agissant de l'alternative entre l'appel d'offre et l'exemption (attribution directe), chaque État membre devrait avoir la liberté de décider lui-même, s'agissant des services de transport qu'il considère comme des services d'intérêt général au sens de la communication de la Commission COM(2000) 580, de l'opportunité d'adopter des dispositions supplémentaires relatives à la modification de sa législation pour l'amélioration de son système de transport.

2.8. Cette modification permettrait également de mieux répondre à la question non résolue de la proposition de règlement, à savoir la question du respect du principe de subsidiarité. En effet, le Comité n'est pas convaincu par les arguments avancés jusqu'ici par la Commission en faveur d'une compétence directe pour les transports publics de voyageurs.

2.9. Une meilleure prise en compte de la compétence des États membres sur la base de la communication sur les services d'intérêt général signifie aussi qu'il faut tenir compte des arguments des États membres qui se prévalent, en matière de transport public de voyageurs pour les courtes distances, des droits fondamentaux prévus par leur Constitution au niveau communal (par exemple l'Allemagne).

2.10. Le Comité, soucieux d'améliorer la proposition de règlement, souhaite toutefois formuler un certain nombre d'observations ayant pour but d'en améliorer le contenu. Ces observations sont les suivantes.

3. **Chapitre I — Champ d'application et définitions**

3.1. *Article 2 — Rapport avec le droit des marchés publics*

3.1.1. Compte tenu de l'article 12 de la proposition de règlement à l'examen, qui prévoit une procédure d'adjudication spéciale, il y a lieu de supprimer l'article 2. En revanche, il y a lieu de préciser plus en détail les dispositions de l'article 12 relatives à l'adjudication. La formulation actuelle de l'article 2 risque de conduire à des problèmes de délimitation et de donner lieu à une insécurité sur le plan juridique.

3.2. *Article 3 — Définitions*

3.2.1. Dans la liste des définitions figurant à l'article 3, alinéa h), le niveau des «exigences de service public» n'est pas clairement défini. De l'avis du Comité, il eût été préférable de maintenir la définition de la notion d'obligation de service public figurant dans le Règlement (CEE) no 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969, qui précisait que «par obligations de service public, il faut entendre les obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions».

[1] COM(2000) 580 final du 20.9.2000.

3.2.2. Le Comité propose en outre de compléter la définition et de préciser que l'on ne peut parler de «services intégrés» que lorsque des entreprises de transport travaillent ensemble dans des conditions d'égalité, par exemple dans le cadre d'un consortium d'entreprises de transport appartenant à une même société.

3.2.3. L'on trouvera ci-dessous un certain nombre de définitions figurant à l'article 3 que le Comité estime imprécises ou dont la formulation mériterait d'être améliorée:

— Autorité compétente: remplacer les mots «organe d'État» par les mots «organisme public».

— Il y a lieu de définir plus clairement la notion de «ligne» utilisée dans plusieurs articles du règlement. Il semble, en tout état de cause, que ce dernier concept doive englober également la catégorie de service dite «territoriale».

4. **Chapitre II — Garantie de qualité des transports publics de voyageurs**

4.1 *Article 4*

4.1.1. De l'avis du CES, il ne suffit pas de fixer des critères relatifs aux «qualifications»; il est nécessaire de satisfaire aux exigences des directives relatives aux normes sociales minimum en général, comme par exemple le temps de travail et les temps de repos.

4.1.2. De manière générale, le Comité estime que la formulation actuelle de l'article 4 n'est pas suffisamment contraignante en ce qui concerne la fixation de véritables critères de qualité. De l'avis du Comité, la Commission devrait examiner l'opportunité de recommander des critères minimum ayant valeur d'exemple et applicables sur toute l'étendue du territoire communautaire, tant pour la desserte des agglomérations urbaines que pour celle des zones rurales. L'on pourrait également envisager, dans l'esprit de la promotion des «bonnes pratiques», d'organiser une bourse d'information permanente sur la qualité des transports de banlieue et de recourir à l'étalonnage. À titre d'exemple, l'on citera eltis (www.eltis.org).

4.1.3. Autre question non résolue, celle de la cohérence des critères de qualité et de l'obligation correspondante de financement des coûts qui ne peuvent être couverts par le prix des titres de transport. Il convient à cet égard de créer une obligation claire établissant que les exigences de qualité doivent être financées également à l'aide des ressources publiques, lorsque les recettes des titres de transport sont insuffisantes.

4.1.4. Le Comité suggère de modifier l'article 4 alinéa 2 comme suit:

(a) facteurs relatifs à la protection des consommateurs y compris l'accessibilité des services sur le plan de la fréquence, de la vitesse, de la ponctualité, de la fiabilité, de la capacité des moyens engagés par rapport au flux de voyageurs, du niveau de confort offert à la clientèle, de l'étendue du réseau et des informations fournies sur le service;

(c) l'intégration entre les différents services de transport, y compris l'intégration en matière d'information, de tarifs, de billetterie, d'horaires, de droits des consommateurs et d'utilisation des points de correspondance dans la zone géographique dont sont responsables les autorités compétentes et avec les exploitants désignés par les autres autorités compétentes;

(nouvel alinéa) la fourniture, le cas échéant de services intermodaux intégrés;

(f) le développement équilibré des régions et l'articulation avec les systèmes de transport longues distances;

(g) les besoins en matière de transport des personnes habitant les zones les moins peuplées, y compris la capacité de proposer des solutions innovantes et adaptées sans dégrader le service rendu (choix du mode, méthode et adaptation du service, billetterie);

(h) la santé et la sécurité des voyageurs, la propreté et l'hygiène des équipements ainsi que la sûreté des voyageurs et des biens;

(i) les qualifications du personnel, en particulier celles du personnel exerçant des fonctions de sécurité ;

(nouvel alinéa) le respect des conventions collectives et/ou de la réglementation du travail en vigueur dans le secteur concerné;

(nouvel alinéa) la possession d'un système de maintenance du matériel et des installations garantissant au quotidien la fiabilité du plan de transport;

(nouvel alinéa) les capacités financières de l'entreprise et l'existence d'un système d'assurance de niveau approprié garantissant les recours des tiers.

5. **Chapitre III — Contrats de service public**

5.1. *Article 6 — Attribution de contrats de service public*

5.1.1. Concernant l'article 6 alinéa b): de l'avis du Comité, la disposition selon laquelle l'opérateur doit prendre en charge la totalité de certains coûts est peu pratique, car le prix du titre de transport, qui correspond à une certaine politique, peut représenter une telle proportion des gains que les coûts cités en exemple ne peuvent être couverts. Dès lors, le Comité plaide en faveur d'une suppression de l'article 6 alinéa b). Les opérateurs pourront avoir la possibilité de négocier avec les autorités, y compris sur le plan des tarifs.

5.1.2. Concernant l'article 6 alinéa c): la fixation à cinq ans de la durée des contrats de service public est trop courte et devrait être étendue. La disposition prévue à l'alinéa c) concernant la possibilité d'accorder des exceptions à cette règle montre déjà clairement que cette durée est insuffisante. En revanche, cette disposition est rédigée de manière imprécise, de sorte qu'il est difficile pour les opérateurs de transports de la faire valoir aux autorités compétentes. À titre d'exemple, la période d'amortissement d'un autobus ou d'un autocar est aujourd'hui largement supérieure à cinq ans. De l'avis du Comité, le délai de validité des contrats doit garantir des droits exclusifs pendant une période suffisamment longue afin de permettre aux opérateurs de récupérer leurs investissements et devrait être porté de 8 à 15 ans en fonction de la classification du type de service, conformément au paragraphe 1.3.

5.1.3. La proposition de règlement établit un cadre de fonctionnement similaire pour tous les pays, mais elle ignore que le degré d'ouverture est actuellement très différent d'un pays à l'autre et que de nombreux pays disposent déjà d'un système consolidé de concessions adapté à la proposition de règlement sinon dans sa totalité, du moins en bonne partie. D'autres ont entrepris des processus de régionalisation des compétences dans le cadre desquels sont négociés des nouveaux contrats de services publics attribués directement, et obtiennent des résultats significatifs en terme d'amélioration de la qualité du transport et d'augmentation des trafics.

5.1.4. La proposition de règlement distingue à juste titre entre les services de transports de voyageurs selon le mode de transport utilisé (train, métro, route, voie fluviale) mais ne distingue pas de la même manière entre les caractéristiques — pourtant très différentes — des transports selon les catégories d'usagers, lesquelles ont été énumérées au point 1.3.

5.1.5. Dans certains cas, le Comité relève des mélanges et des confusions entre certains critères tels que l'ouverture à la concurrence, la limitation des aides et le niveau des droits exclusifs, ce qui se traduit dans certains points du règlement par des options potentiellement incorrectes. L'objectif central de la proposition de règlement étant de garantir à l'usager des services publics assortis de certaines exigences de qualité, le tout au moindre coût possible (avec ou sans subvention des tarifs), l'octroi d'un droit d'exclusivité pour une période déterminée permet de garantir à long terme des coûts moindres, pour autant que la durée de ladite concession soit bien calculée. En d'autres termes, le processus de concurrence (qui permettra d'offrir les tarifs les plus bas) doit être enclenché au moment de l'octroi de la concession (et de l'exclusivité qui lui est associée); en revanche, la durée de la concession doit concilier le long terme (qui incite les opérateurs à formuler des offres plus concurrentielles dans la mesure où il permet un amortissement suffisant des frais fixes et des coûts de départ pour les nouveaux opérateurs) tout en demeurant suffisamment brève (ce qui permettrait de rouvrir le processus d'attribution et de faire entrer sur le marché de nouveaux compétiteurs, un enjeu important notamment dans les secteurs ou les pays très fermés). Pour toutes ces raisons, le délai de cinq ans prévu par le règlement apparaît en règle générale comme trop court. En outre, il y lieu d'éviter tout risque de précarisation de l'emploi, qui aurait des répercussions négatives sur la qualité et la sécurité des transports de voyageurs.

5.1.6. Compte tenu de ce qui précède, l'on peut affirmer que les critères concernant les exceptions figurant dans la proposition de règlement sont trop généraux et ne sont pas adaptés aux différentes catégories de transports de voyageurs définies au point 1.5. Le Comité suggère la fixation au cas par cas de la durée de la période d'attribution, en fonction des différentes catégories de service et des modes de transport des voyageurs. Il conviendra à cet égard de trouver, pour chaque cas, la combinaison optimale entre une intensification de la concurrence, avec un renouvellement plus rapide des contrats de service public, et des périodes d'exclusivité plus longues, qui permettent d'ajuster les tarifs à long terme. Cela permettra en outre de réduire la marge d'appréciation considérable qui résulte des conditions exceptionnelles prévues par le règlement, bien qu'elles soient soumises à l'approbation de la Commission européenne.

5.1.7. De l'avis du CES, il y a lieu d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 6, précisant que les contrats entraînant une offre à la baisse à caractère téméraire ne seront pas admis.

5.1.8. Concernant l'article 6 alinéa d): après les mots «chaque ligne», ajouter les mots «ou pour certains réseaux partiels». Le cas échéant, il conviendrait également de prévoir la possibilité, dans le cas d'une zone de transport plus petite, d'étendre l'obligation d'information à tout le territoire.

5.2. *Article 7 — Attribution directe de contrats de service public*

5.2.1. Conformément au principe des services d'intérêt général figurant dans les observations générales, le Comité propose d'ajouter un nouveau paragraphe premier à l'article 7:

> «1. Dès que les États membres auront défini les services de transports comme un service d'intérêt général au sens du document COM(2000) 580 du 20 septembre 2000, il conviendra de permettre aux autorités compétentes d'opter en faveur d'une gestion directe de ces services [1]».

5.2.2. L'actuel paragraphe premier devient le paragraphe 2; il est à compléter comme suit:

> «Outre les "normes de sécurité nationales ou internationales", il y a lieu, s'agissant des dispositions relatives aux exemptions, de prévoir la possibilité pour les autorités compétentes d'ajouter les "critères de sécurité et de qualité régionaux et locaux".»

[1] Cette exigence a été formulée par plusieurs États membres lors du Conseil «Transports» des 20 et 21 décembre 2000 à Bruxelles; session nº 2324 du Conseil «Transports», presse: 470 — nº 14004/00.

5.2.3. L'actuel paragraphe 2 devient le paragraphe 3; il est à modifier comme suit:

> «Seuls les "coûts supplémentaires pour maintenir la coordination" doivent être mentionnés; le reste du paragraphe doit être supprimé. En revanche, il y a lieu de préciser que l'attribution directe n'est possible que "lorsqu'une intégration existante de plusieurs services de transports est menacée ou que la poursuite de l'intégration de ces services risque d'être entravée".»

5.2.4. Le Comité approuve l'attribution directe sur la base d'une nouvelle initiative, prévue au paragraphe 6 de l'article 7. Il estime toutefois qu'il convient, lors de l'attribution, d'évaluer et d'inclure les critères de qualité que l'opérateur s'engage à respecter et qui justifient l'attribution de ce droit exclusif.

5.3. *Article 8 — Attribution de contrats de service public fondée sur une comparaison de la qualité*

5.3.1. L'attribution directe sur la base de critères de qualité prévue à l'article 8 ne doit pas se limiter «à une ligne» mais doit être étendue aux services territoriaux tels que ceux définis au paragraphe 1.5.

5.4. *Article 9 — Clauses de sauvegarde*

5.4.1. En ce qui concerne les clauses de sauvegarde prévues à l'article 9, le Comité formule les observations critiques suivantes:

— la possibilité pour l'autorité compétente d'exiger de l'opérateur qu'il sous-traite à des tiers une certaine proportion des services couverts par le contrat, même si cette proportion est limitée à 50 % de la valeur des services, constitue une atteinte au principe d'efficacité que prétend établir le règlement. Cette exigence restreint considérablement la liberté de gestion des opérateurs et permet raisonnablement de douter de la possibilité pour l'opérateur de choisir librement les sous-traitants, plus particulièrement lorsque l'autorité compétente est de type régional ou local;

— la décision de ne pas attribuer un contrat de service public à un opérateur qui contrôlerait plus de 25 % du marché est un autre sujet de vive préoccupation pour le Comité. En premier lieu, en raison du pouvoir discrétionnaire quasi absolu qui est ainsi octroyé à l'autorité compétente pour refuser l'attribution du contrat. En second lieu, en raison de l'imprécision de l'expression «marché considéré de services de transports publics de voyageurs». Où est la limite: nationale? régionale? locale? Comment une autorité compétente peut-elle connaître la position de l'opérateur dans des domaines différents du sien propre?

5.4.2. Concernant le paragraphe 3: le Comité se félicite de l'intention de la Commission d'offrir une protection directe au personnel en cas de changement d'opérateur. La réglementation proposée («l'autorité compétente peut demander ...») est toutefois trop timide. Le Comité préconise de modifier la formulation de ce paragraphe de telle sorte que l'autorité compétente «doive» obliger l'opérateur à respecter les droits des travailleurs. De même, le Comité doute que la garantie offerte par la directive 77/187/CEE soit suffisante. Il considère qu'il serait plus juste de prévoir qu'en cas de changement d'opérateur, le personnel doit conserver ses droits.

6. Chapitre IV — Critères minimum applicables à l'exploitation des transports publics de voyageurs

6.1. *Article 10*

6.1.1. Le Comité se félicite de la formulation du premier paragraphe, à savoir la fixation de critères minimaux et de règles générales non discriminatoires; il tient toutefois pour superfétatoire l'imposition de limites, par exemple celle prévue à l'alinéa b) (la clause des 20 %). La neutralité de concurrence étant garantie, l'appréciation du montant de l'indemnisation pour la fourniture de prestations spéciales ou de la limitation au prorata de la prestation d'ensemble doit être laissée à l'appréciation des États membres.

6.1.2. De même, s'agissant des critères minimaux figurant à l'article 10, le Comité souhaite formuler les observations suivantes:

6.1.2.1. La récente proposition de règlement communautaire sur les aides à la coordination dans le domaine des transports établit [1] (article 3) la compatibilité entre les aides pour l'administration, le maintien et la fourniture de l'infrastructure de transport terrestre, et que cette aide à l'infrastructure est répartie de manière égale, de par sa nature même, entre toutes les catégories d'usagers. La politique affichée à plusieurs reprises par l'Union européenne, pour des raisons à la fois environnementales et sociales, consiste à favoriser les transports publics par rapport aux transports privés.

6.1.2.2. Dans le même ordre d'idées, le fait de limiter l'indemnisation à 20 % de la valeur des services couverts semble correspondre davantage à une volonté de parvenir à un équilibre budgétaire qu'à une quelconque exigence sociale. Cela est d'autant plus grave que l'on inclut sous un même critère des catégories aussi différentes que le trafic de longue distance (domaine dans lequel existe une concurrence entre des modes de transport tels que le train et l'autocar), le trafic urbain (lequel, dans de nombreux cas, est fortement subventionné) et le trafic territorial (qui, de par sa nature, est toujours potentiellement déficitaire si l'on veut maintenir un niveau de qualité minimum).

[1] COM(2000) 5 final.

6.1.2.3. Cette mesure pénaliserait en outre injustement les opérateurs exerçant ne serait-ce qu'une seule de ces activités de transport dans une zone donnée, et qui ne peuvent ni bénéficier d'une indemnisation pour les diverses catégories de services prestés ni augmenter le volume de revenus donnant lieu à indemnisation, les services qu'ils couvrent ne donnant pas lieu à des indemnisations de la même ampleur.

6.1.2.4. Cependant, le Comité rejoint la Commission en ce qui concerne la proposition visant à accorder ladite indemnisation à tous les opérateurs sans discrimination, à condition que l'on distingue entre les différentes catégories de transport.

7. **Chapitre V — Questions procédurales**

7.1. Le Comité appuie la Commission pour tout ce qui concerne les aspects liés à la procédure; il souhaite uniquement suggérer de développer, d'un point de vue juridique, la notion d'instance de recours. Cet organisme, compte tenu des caractéristiques qui sont les siennes, est appelé à jouer — au moins partiellement — un rôle de régulateur indépendant établi pour d'autres secteurs faisant traditionnellement l'objet d'interventions (eau, gaz, électricité, télécommunications). Le cas échéant, il conviendrait d'envisager de permettre à cet organisme d'exercer également un rôle d'arbitre entre les autorités compétentes et les opérateurs dans le domaine de la fixation des tarifs.

7.2. *Article 12 — Procédures d'adjudication*

7.2.1. Concernant le paragraphe 3: ajouter un nouvel alinéa d) rédigé comme suit:

> «le nombre des travailleurs à engager et la liste de leurs droits contractuels, conformément à l'article 9 paragraphe 3».

7.3. *Article 13 — Transparence*

7.3.1. Dans un souci de transparence accrue vis-à-vis des citoyens et donc des consommateurs, il y a lieu de garantir l'ouverture, avant toute décision, d'une procédure d'appel d'offres; il y a lieu de même de garantir que le choix de la voie de l'attribution directe ou de celle de l'appel d'offres s'exercera dans le cadre d'un dialogue au niveau local ou régional, en association avec les entreprises de transport et les autres institutions compétentes ainsi qu'avec les associations de consommateurs et d'usagers. Cela suppose tout d'abord de procéder à la modification proposée à l'article 7 et concernant les nouvelles possibilités d'attribution directe.

7.4. *Article 15 — Dispositions comptables*

7.4.1. Les dispositions comptables prévues à l'article 15 méritent le soutien du Comité. En effet, ces dispositions ont pour but de garantir la transparence et la non discrimination des processus d'attribution de contrats publics ainsi que l'adéquation entre les indemnisations versées et les coûts supplémentaires résultant de l'application des obligations de service public, paragraphe qui se situe dans le prolongement des dispositions de l'annexe I.

8. **Chapitre VI — Dispositions finales**

8.1. *Article 17 — Dispositions transitoires*

Concernant l'article 17, paragraphe premier

8.1.1. De l'avis du Comité, la période transitoire de 3 ans qui est proposée est tout à fait insuffisante. À titre d'exemple, certaines des concessions actuellement en cours dans les différents États membres ont des durées sensiblement plus longues. De même, dans un souci de cohérence avec les investissements qui ont déjà été réalisés et compte tenu du délai nécessaire à l'amortissement de ces investissements, une période de 3 ans n'est pas suffisante.

8.1.2. Cependant, le Comité émet certaines réserves quant à la validité des mesures transitoires prévues à l'article 17, certaines de ces mesures étant susceptibles de donner lieu à la suppression de droits légalement acquis et d'occasionner des recours en chaîne, ce qui pourrait bloquer toute évolution du cadre réglementaire actuel. La position du Comité est fondée sur les motifs ci-après:

8.1.2.1. L'article premier de l'article 17 prévoit que:

> «les régimes, les contrats ou les accords établis en dehors des modalités du présent règlement ne sont plus valables dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur du règlement».

8.1.2.2. Toutefois, dans d'autres pays, comme on le voit à la lecture de l'annexe à l'exposé des motifs de la proposition de règlement à l'examen, les marchés ont été ouverts à la concurrence par le biais d'un système d'appels d'offres ou de concessions (ces dernières étant généralement fondées sur la combinaison de certains droits exclusifs dont la durée est directement fonction de l'amortissement des investissements nécessaires à la fourniture du service, ce qui supprime la nécessité de verser régulièrement des indemnisations à l'opérateur) conformément à la législation de l'État membre en question. Néanmoins, aucun appel d'offres et aucune concession actuellement en vigueur au niveau local ou régional dans un État membre, même s'il s'était inspiré de la philosophie de la proposition de règlement à l'examen, ne pourrait satisfaire à la totalité des dispositions de cette dernière; dès lors, ces appels d'offres et ces concessions ne sont pas valables au regard de la version actuelle de la proposition de règlement, et devraient également disparaître dans un délai de trois ans.

8.1.2.3. Les appels d'offres et les concessions actuellement en vigueur, ouverts en leur temps à la concurrence entre divers opérateurs, ont établi chacun leur délai de validité, lequel est généralement supérieur à dix ans, période au cours de laquelle l'opérateur a chiffré ses coûts (et s'est engagé fermement, dans de nombreux cas, avec des tiers pour l'achat de matériel roulant ou pour l'utilisation d'infrastructures); par conséquent, toute réduction de ces délais donnerait lieu à l'introduction d'une demande de dédommagement financier contre l'autorité

compétente pour rupture unilatérale des termes de l'adjudication; l'affaire serait portée devant les tribunaux nationaux et pourrait même devoir être tranchée par la Cour de justice, dans la mesure où il s'agirait d'une question préjudicielle.

8.1.3. Le Comité propose de porter la période de transition à huit ou dix ans; à cet égard, il y a lieu de se demander s'il n'est pas envisageable de s'inspirer des dispositions en vigueur dans les différents États membres.

Concernant l'article 17, paragraphe 2

8.1.4. De même, au paragraphe 2 de l'article 17, la proposition de prolonger de trois ans au maximum la période transitoire pour les opérateurs ayant investi dans l'infrastructure ferroviaire est encore insuffisante au regard de la durée de l'amortissement dudit investissement.

8.1.5. La modification de l'article 17, paragraphe premier aurait pour effet de rendre inutile le paragraphe 2 de cet article.

8.1.6. C'est pourquoi le Comité, dans un esprit constructif, souhaite suggérer un système sélectif de délais transitoires qui distinguerait entre les différentes catégories et les différents modes de transport.

8.1.7. Le Comité note avec satisfaction que les opérateurs des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne sont traités comme des entreprises communautaires en ce qui concerne la future application du règlement à l'examen; il espère que l'entrée en vigueur des traités d'adhésion permettra à ces opérateurs d'appliquer intégralement les dispositions dudit règlement.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes dans le domaine de l'aviation et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne»

(2001/C 221/05)

Le 22 décembre 2000, le Conseil a décidé de saisir le Comité économique et social, en vertu de l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 mai 2001 (rapporteur: M. von Schwerin).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité a adopté le présent avis par 112 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. **Introduction**

1.1. Dans son introduction, la Commission rappelle la nécessité de définir, pour apporter un complément logique à la réglementation qui établit le marché intérieur du transport aérien, une réglementation commune applicable dans le domaine de la sécurité aérienne. Le système actuel, qui repose sur le règlement (CE) nº 3922/91 et les travaux des Joint Aviation Authorities (JAA)[1], a fait la preuve, selon la Commission, de son incapacité à fonctionner convenablement. Le système actuel est considéré comme critiquable pour sa lenteur, sa rigidité et pour sa fréquente absence de conformité avec les obligations et les politiques de la Communauté.

1.2. Afin de remédier aux défauts constatés dans le système actuel, et pour créer un organe européen de sécurité qui soit comparable à la Federal Aviation Authority (FAA) américaine, le Conseil a adopté le 16 juillet 1998 une décision autorisant la Commission à ouvrir des négociations avec les États tiers membres des JAA en vue de la conclusion d'un accord instituant une Autorité européenne de la sécurité aérienne (AESA) qui aurait la forme juridique d'une organisation internationale et serait chargée de toutes les missions liées à la réglementation de la sécurité aérienne.

[1] Les JAA consistent en un certain nombre d'instances de réglementation de l'aviation civile qui sont convenues de coopérer pour l'élaboration et l'application de normes et de procédures de réglementation de la sécurité. À cet effet, elles élaborent et adoptent des codes communs de navigabilité, dits «JAR» («Joint Aviation Requirements») et s'engagent à les appliquer de façon coordonnée et uniforme.

1.3. Toutefois, la Commission a manifesté des doutes quant à la faisabilité de ce système, compte tenu des problèmes constitutionnels qu'il soulève pour certains États membres, des longues procédures qu'il suppose et de l'incertitude qui existe à propos de la question de savoir si le Parlement européen et les parlements nationaux seraient disposés à accepter la large délégation de compétences que ce système implique. À l'invitation du Conseil, la Commission a présenté l'analyse d'une éventuelle solution de remplacement à caractère communautaire, solution que le Conseil a considérée comme étant la manière la plus réaliste de progresser. La proposition dont il s'agit ici reprend la solution de remplacement à caractère communautaire.

2. **Contenu essentiel de la proposition de la Commission**

2.1. L'exposé des motifs dont la Commission accompagne la proposition contient les éléments suivants:

2.2. La réalisation des objectifs posés à l'origine et la mise en œuvre des moyens qui s'y rapportent nécessitent la création d'une Agence spécialisée ayant un niveau élevé d'expertise. En outre, la Commission estime que pour pouvoir remplir efficacement son rôle de protection des intérêts du public à l'intérieur et de promotion des conceptions européennes à l'extérieur, l'Agence en question doit être dotée de pouvoirs réels et jouir de l'indépendance nécessaire.

2.3. Toutefois, la Commission est aussi d'avis que l'exercice de pouvoirs d'exécution et le contrôle de la mise en œuvre des règles et règlements sont une prérogative de la Commission. La délégation de cette prérogative à un autre organe ne peut s'effectuer que sur la base de règles limitant le pouvoir d'appréciation de cet organe aux questions techniques qui entrent dans son champ de compétences.

2.4. Ainsi, afin de rester en conformité avec cette description de l'architecture institutionnelle, la Commission propose une démarche en deux étapes:

— La proposition contient des principes fondamentaux concernant la certification et la maintenance des produits aéronautiques et fixe des exigences essentielles fondées sur l'annexe 8 de la convention de Chicago et sur le droit communautaire existant en matière de protection de l'environnement.

— Pour ce qui concerne tous les autres domaines de la sécurité aérienne, et en particulier les aspects relatifs à la sécurité dans les opérations aériennes, dans l'octroi de licences pour les équipages de conduite, dans l'exploitation des aéroports et dans la gestion de la circulation aérienne, des principes fondamentaux et des exigences essentielles devront être arrêtés en temps utile, selon les procédures législatives normales, afin de compléter le règlement qui est maintenant proposé.

Ainsi, la proposition limite sa portée aux aspects de la sécurité aérienne qui concernent les produits et qui sont importants pour l'industrie aéronautique européenne, et elle ne traite pas des aspects relatifs au fonctionnement des compagnies aériennes, non plus que des aspects relatifs aux aéroports et à la circulation aérienne.

2.5. Le système que propose la Commission se fonde, quant à lui, sur les principes suivants:

— le Parlement européen et le Conseil définissent des principes fondamentaux de réglementation et des exigences essentielles qui fixent le niveau requis en matière de sécurité et de protection de l'environnement;

— pour ce qui concerne les modalités de mise en œuvre des exigences essentielles, en particulier la procédure à suivre pour obtenir les homologations nécessaires, les privilèges attachés à ces homologations, ainsi que les normes techniques applicables, c'est la solution de la délégation à la Commission qui a été retenue.

2.6. Comme cela est indiqué au paragraphe 2.4, la Commission envisage d'appliquer ce système aux produits aéronautiques et à leur maintenance. Pour ce qui concerne les principes fondamentaux et les exigences essentielles en matière d'opérations, de personnel, d'aéroports et de services de contrôle de la circulation aérienne, l'article 7 prévoit simplement que la Commission présente, le cas échéant, des propositions dans ces domaines. C'est donc une démarche «à deux vitesses» qui est adoptée ici et qui distingue, pour le moment, les produits aéronautiques des autres aspects de la sécurité aérienne.

2.7. Dans les cas où des règles doivent être appliquées par les États membres, ces règles devraient être fixées par le Parlement européen et le Conseil. La Commission aurait ensuite la faculté de les compléter lorsqu'elles visent des domaines techniques très spéciaux et de les adapter au progrès scientifique ou technique, si celui-ci est de nature spécifique. Cela s'appliquerait en particulier aux exigences en matière de certification des opérateurs aériens ou en matière d'octroi de licences pour les équipages de conduite, matières qui, à ce stade, n'entrent pas dans le champ d'application de la législation proposée, mais à propos desquelles des dispositions devront être adoptées en temps voulu.

2.8. La Commission estime que pour ce qui concerne les produits, la situation est différente. La meilleure méthode pour assurer l'uniformité serait la certification centralisée. De plus, compte tenu de la rapidité avec laquelle évoluent les technologies, il n'est pas jugé souhaitable de spécifier à l'excès les détails techniques au niveau législatif. La Commission serait ainsi habilitée à adopter les règles d'application nécessaires. L'Agence disposerait d'un pouvoir d'appréciation technique pour déterminer la conformité du produit aux exigences essentielles.

2.9. Pour les produits, les règles d'application seraient principalement des prescriptions de procédure, telles qu'elles figurent dans les codes communs de navigabilité [1] (Joint Airworthiness Requirements ou JAR) des JAA. L'Agence serait

[1] Les JAA ont pour mission la certification conjointe des nouveaux aéronefs, des nouveaux moteurs et des nouvelles hélices, et ont institué un régime commun d'agrément. Outre la JAR-21 «Certification Procedures for Aircraft and Related Products and Parts» (procédures de certification des aéronefs et des produits et pièces qui s'y rattachent), les JAA ont actuellement adopté, entre autres, des codes de certification des grands avions (JAR-25), des petits avions (JAR-23) des planeurs et motoplaneurs (JAR-22), des hélicoptères (JAR-27/29), des moteurs/APU (groupes auxiliaires de puissance) (JAR-APU), des hélices (JAR-P) et des prescriptions de normes techniques (JAR-TSO).

habilitée à délivrer des certificats attestant de la conformité des produits avec les exigences essentielles, parce que cela est considéré comme relevant d'une pure appréciation technique.

2.10. Concernant la maintenance, domaine où l'on envisage pas de centralisation, la Commission propose une démarche mixte, en vertu de laquelle la Commission serait habilitée à adopter les règles d'application nécessaires de façon suffisamment détaillée, en se fondant sur les JAR existants et applicables.

2.11. L'article 46 prévoit que l'Agence est investie de pouvoirs d'investigation (évoqués aussi sous l'appellation d'«inspections») afin de pouvoir exercer les fonctions qui lui sont attribuées par le règlement. Deux types spécifiques de pouvoirs d'investigation particuliers sont, de surcroît, définis aux articles 47 et 48. Afin d'assurer une application correcte des règles de sécurité, l'Agence est habilitée à procéder à des inspections auprès des États membres (article 47), dans le cadre d'une assistance à la Commission, et dans les entreprises (article 48).

2.12. Enfin, la Commission a prévu un mécanisme de contrôle juridictionnel. Afin d'éviter que des affaires à caractère technique ne soient soumises à la Cour de justice, il est proposé de mettre en place une première instance spécialisée sous forme de chambres de recours. Les membres de cette instance (ou de ces instances) seront désignés par le conseil d'administration de l'Agence à partir d'une liste de candidats qui aura été dressée par la Commission (articles 31 à 36).

3. **Observations générales**

3.1. *Objectif général*

3.1.1. Le Comité approuve l'objectif poursuivi par la politique communautaire en matière de sécurité aérienne, et accueille avec satisfaction la proposition de la Commission.

3.1.2. Le Comité partage le sentiment selon lequel il y a besoin de mettre en place une organisation forte, disposant de pouvoirs étendus dans tous les domaines de la sécurité aérienne et qui soit aussi capable, potentiellement, d'assumer, dans les cas où il apparaît qu'une action collective est plus efficace, des missions d'exécution qui sont actuellement du ressort national. Le Comité approuve le sentiment exprimé par le Parlement européen selon lequel il convient d'instituer une autorité de réglementation unique pour ce qui concerne la sécurité aérienne, autorité ayant pour mission première d'assurer de manière uniforme un niveau élevé de sécurité en Europe par l'intégration progressive des systèmes nationaux. Le Comité marque son accord avec la Commission sur le fait que pour parvenir à mettre en place un tel organe, il convient d'utiliser au mieux le cadre que fournit l'Union européenne. Le Comité accueille avec satisfaction la proposition de la Commission visant à fixer des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et à créer une Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA).

3.2. Le Comité n'en a pas moins un certain nombre de critiques à exprimer sur des points qu'il y aurait lieu de traiter. Le Comité juge essentiel que le règlement proposé puisse effectivement atteindre les objectifs qu'il se fixe expressément. Bien que la proposition actuelle de la Commission constitue une initiative de caractère imaginatif et novateur, cette proposition ne semble pas encore pouvoir tenir ses promesses. Elle contient encore un certain nombre d'éléments incertains et d'incohérences qu'il faut éliminer. Mais, et cela est plus important, l'on constate que sur un certain nombre de points, la proposition pourrait être sensiblement améliorée. Le Comité rappelle l'observation qu'il a présentée dans un avis antérieur, à savoir qu'il importe que l'Agence soit en mesure de fixer toutes les règles applicables à la sécurité aérienne [1]. La proposition devrait garantir la réalisation effective de cet objectif en temps opportun.

3.3. *La démarche proposée*

3.3.1. Le Comité constate que la proposition de la Commission s'appuie sur les travaux réalisés et sur l'expérience acquise suite à l'application du règlement (CE) n° 3922/91 relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile.

3.3.2. Le Comité marque sa satisfaction quant au fait que la proposition tienne compte comme il se doit des opinions qui ont été exprimées par le Parlement européen et par le Conseil lors des précédentes discussions auxquelles a donné lieu le projet de convention, et quant au fait que la Commission ait collaboré étroitement avec le Conseil pour l'élaboration de la proposition dont il s'agit ici.

3.3.3. Le Comité constate avec plaisir que la Commission a présenté une démarche imaginative et réfléchie qui comporte des conceptions novatrices dans la recherche de la réalisation des objectifs affirmés.

3.4. *Critiques et suggestions*

3.4.1. L'autonomie de l'Agence

3.4.1.1. En ce qui concerne les produits et leur maintenance, la proposition envisage l'application d'un système de délégation de pouvoirs à la commission. Le Comité reconnaît qu'en matière d'application de règles, la délégation de pouvoirs à la Commission est à la fois utile et souhaitable. Néanmoins, la proposition pourrait apporter davantage de précisions concernant les cas où le rôle nécessaire de surveillance qui appartient au Parlement européen et au Conseil demeurerait intact.

3.4.1.2. En outre, si le Comité accueille avec satisfaction les efforts déployés par la Commission pour donner corps à l'idée d'une Agence autonome, il se demande toutefois s'il n'y aurait pas place, dans le cadre institutionnel actuel, pour une position plus indépendante de l'AESA, en particulier lorsqu'il s'agit de définir des règles et des normes qui sont hautement techniques.

---

[1] JO C 14 du 16.1.2001, p. 33, cf. les conclusions relatives au règlement (CE) n° 3922/91.

3.4.1.3. Le Comité constate que la proposition accorde effectivement une certaine latitude à l'Agence pour ce qui est de fournir des matériels d'information et d'indiquer des moyens acceptables de mise en conformité. La question de savoir si cela est à considérer comme de l'activité réglementaire ou de l'activité politique pourrait donner matière à discussion. Le Comité constate qu'il existe à coup sûr, dans la proposition, une certaine latitude de manœuvre à cet égard, qui permet d'affirmer que l'Agence dispose bien de pouvoirs indépendants pour l'application de règles techniques. La Commission a elle-même introduit dans la proposition un certain degré d'indépendance qui, en soi, est un sujet de satisfaction.

3.4.1.4. Le Comité accueille avec satisfaction le fait que figure dans la proposition le principe selon lequel le législateur ne serait pas chargé de régler intégralement et jusque dans le détail les questions techniques, ce qui renforcerait sa fonction de contrôle et sa fonction politique. S'il est vrai que cela est effectivement pertinent pour ce qui est du Parlement et du Conseil, le Comité se demande si cela ne serait pas aussi pertinent pour ce qui concerne la Commission. Il est particulièrement important dans le domaine de la sécurité aérienne que la décision sur ce que doit être le régime fondamental de sécurité soit prise au niveau politique approprié (il y a donc là une occasion évidente pour le Parlement européen et le Conseil de prendre leurs responsabilités). La base sur laquelle reposent les différents éléments du dispositif de sécurité relèvent aussi de la compétence de l'instance réglementaire, c'est-à-dire soit directement le Parlement européen et le Conseil, soit par délégation, la Commission. Toutefois, il ne paraît pas souhaitable que l'instance réglementaire aille trop avant dans les détails techniques, car cela pourrait avoir pour conséquence automatique une responsabilité politique en cas d'accident. C'est ici qu'interviendrait le rôle de l'Agence, organe expert dans ces domaines. Ce qui, dans des circonstances normales, dans le cadre d'un droit national, constituerait une délégation supplémentaire de pouvoirs réglementaires à une Agence, ne paraît pas être possible aux termes du traité.

3.4.1.5. Dans son exposé des motifs, la Commission s'en tient à une stricte interprétation de la jurisprudence de la Cour, qui a jugé qu'une délégation de pouvoirs n'est permise que quand cette délégation «vise des pouvoirs d'exécution nettement délimités et dont l'usage, de ce fait, est susceptible d'un contrôle rigoureux au regard de critères objectifs fixés par l'autorité délégante».

3.4.1.6. Ainsi, la Commission ne limite la délégation de pouvoirs accordée à l'AESA que pour la question de la certification de type. Initialement, la proposition se concentre sur les produits. La conception proposée par la Commission est qu'il faut une certification centralisée pour les produits. De plus, étant donné la rapidité des progrès technologiques, il n'est pas bon de spécifier à l'excès les détails techniques. Bien qu'il ne soit apporté aucune justification précise de cette affirmation, le Comité estime que cela pourrait effectivement être le cas.

3.4.1.7. Toutefois, le Comité ne voit pas pourquoi une telle conclusion ne s'appliquerait pas aussi à toutes les exigences propres à l'aéronautique en matière d'opérations, de maintenance ou de personnel. De même, il semblerait que cela s'applique aux aspects relatifs à la gestion des aéroports et à la gestion de la circulation aérienne.

3.4.1.8. Il semblerait donc que la conclusion de la Commission soit valable pour tous les domaines de la sécurité technique.

3.4.1.9. Le Comité estime que l'on pourrait bien considérer que les règles d'application de nature strictement technique (information et pratiques recommandées, ou pour mieux dire: pratiques acceptables) relèvent de la jurisprudence. L'issue dépendra beaucoup de la rédaction des règlements de base présentés par la Commission et du degré de détail technique dont il s'agit. À cet égard, le Comité estime que dans l'esprit de la demande du Parlement européen et conformément à la volonté affirmée par la Commission d'octroyer l'indépendance nécessaire, l'on pourrait faire davantage pour conférer à l'Agence les pouvoirs nécessaires pour l'application technique, et notamment des pouvoirs spécifiques de réglementation technique, pourvu que la rédaction des dispositions soit suffisamment précise et effectivement limitée aux seules règles techniques, et que ces pouvoirs soient soumis à un contrôle strict de l'autorité délégante. L'interprétation du terme de «réglementation» est lourde de conséquences. Il serait difficile de déléguer le pouvoir d'adopter des réglementations juridiquement contraignantes. Toutefois, s'agissant des règles d'exécution, telles que les normes et les matériels de support, ainsi que les spécifications techniques, il semblerait que des améliorations soient possibles. Il n'y a pas de raisons de ne pas considérer ces règles comme contraignantes, tout au moins au sens où les individus et les entreprises peuvent s'y fier et les invoquer devant les tribunaux.

3.4.1.10. En outre, l'on pourrait insister davantage sur cette position indépendante dans les articles du règlement proposé où l'on constate que l'indépendance n'est pas évoquée et que le texte voudrait plutôt faire apparaître l'Agence comme une partie intégrante de la Commission. À ce stade, il semble que le rôle de l'AESA consiste principalement à apporter assistance et soutien à la Commission, et à fournir à celle-ci une expertise technique.

3.4.1.11. De toute évidence, l'AESA est étroitement liée à la Commission, et son personnel est composé de personnes ayant le statut d'agents temporaires ou de fonctionnaires de la Commission. En ce qui concerne le recours à des agents temporaires, il faudrait que la proposition envisage la nécessité de maintenir une continuité à la fois dans les effectifs et dans les connaissances spécialisées. Autant que possible, il conviendrait d'envisager des contrats à long terme.

3.4.1.12. Pour l'élaboration de propositions législatives, l'Agence n'a d'autre choix que de se conformer aux instructions de la Commission. Il y a lieu de douter que le texte donne à l'Agence une quelconque possibilité d'opposer un refus ou de prendre l'initiative. Il faudrait que l'Agence ait au moins le droit de refuser d'élaborer des réglementations qu'elle n'approuve pas du point de vue de la sécurité aérienne.

3.4.1.13. Dans les affaires internationales, l'Agence est tenue d'assister la Commission et doit donc nécessairement assumer, ou au moins partager, la responsabilité, même en cas de désaccord entre elle et la Commission.

3.4.1.14. En ce qui concerne la position du directeur exécutif de l'AESA, l'accent est mis sur l'indépendance. Il ou elle ne doit recevoir d'instruction d'aucun gouvernement, ni d'aucun organisme. Mais à l'évidence, cela ne vaut pas pour la Commission. Étant donné que la Commission est la principale instance de réglementation, il semblerait que cela soit pour le moins troublant.

Concernant le statut d'indépendance de l'Agence et la capacité de celle-ci à agir dans les matières internationales, le Conseil, en particulier, serait en mesure de renforcer le règlement.

3.4.2. Champ d'application de la proposition

3.4.2.1. Initialement, la proposition se concentre uniquement sur les produits et les appareils. Les opérations, le personnel, les aéroports et la gestion de la circulation aérienne ne sont pas du tout traités ou ne le sont pas complètement. Il semblerait qu'à propos de ces questions, la Commission considère un accord politique comme réalisable, tandis que pour les autres éléments, cela serait plus compliqué.

3.4.2.2. Le Comité estime qu'en ce qui concerne les aéroports et la gestion de la circulation aérienne, cela semble effectivement être le cas. Dans ces domaines, il y a lieu d'approfondir davantage les opinions et les conceptions avant de pouvoir envisager de les transcrire véritablement dans les textes. Toutefois, comme pour ce qui est des questions opérationnelles et des questions de personnel, et dans une certaine mesure des questions connexes de maintenance opérationnelle, il faut voir là un défaut de première importance. De ce fait, l'objectif affirmé, qui est celui d'un niveau élevé et uniforme de sécurité aérienne, n'est pas atteint.

3.4.2.3. C'est pourquoi le Comité accueille avec satisfaction l'article 7 qui prévoit qu'en ce qui concerne les principes fondamentaux et les exigences essentielles, la Commission présente, le cas échéant, dans les meilleurs délais des propositions au Parlement et au Conseil pour adoption sur la base de l'article 80, paragraphe 2 du traité.

3.4.2.4. Le Comité estime que l'article 8 (cf. l'article 56 de la proposition), là où le règlement abroge le règlement (CE) nº 3922/91, crée une situation difficile, en particulier au cas où la modification proposée du règlement (CE) nº 3922/91 pour ce qui concerne les JAR-OPS entrerait en vigueur avant l'adoption de ce règlement proposé [1]. La modification concernant les JAR-OPS dans le règlement (CE) nº 3922/91 garantit, après tout, une application harmonisée des JAR-OPS dans la Communauté et constitue une première étape appréciable en direction d'une harmonisation d'envergure véritablement communautaire en matière de sécurité opérationnelle. Y renoncer au moment de l'application du règlement proposé en ce qui concerne l'AESA signifierait que tous les éléments opérationnels du règlement (CE) nº 3922/91 pourraient être perdus. Bien que l'article 56 de la proposition contienne effectivement une disposition qui pourrait s'interpréter comme ayant pour effet d'empêcher qu'il n'en soit ainsi, cet aspect requiert davantage de précisions. De plus, il faudrait que la proposition, et en particulier son annexe, garantisse que seront maintenus les avantages que comporte la modification concernant les JAR-OPS dans le règlement (CE) nº 3922/91 [2]. Le Comité marque son accord sur l'idée que si l'amendement concernant les JAR-OPS ne se concrétise pas, la suppression du règlement (CE) nº 3922/91 ne sera pas d'une grande conséquence, étant donné qu'actuellement, il s'applique à titre principal à des questions de navigabilité qui sont traitées de façon adéquate par le règlement proposé.

3.4.2.5. Outre son souci de préserver cet élément important, le Comité est d'avis qu'il importe que le règlement proposé aille plus loin et intègre d'ores et déjà les considérations reprises sous les deux points ci-après:

— Il conviendrait de préciser des délais et un calendrier clairement établis pour la mise en œuvre des propositions de la Commission qui ont été évoquées et qui portent sur des dispositions nécessaires en vue d'appréhender pleinement les questions opérationnelles, ainsi que les questions de maintenance et de personnel qui revêtent une importance essentielle au regard des opérations de transport aérien dans la Communauté.

— Il conviendrait d'inclure un dispositif transitoire clair et détaillé qui reconnaisse l'activité et la position des JAA et la relation qui est la leur avec le cadre communautaire.

Le Comité reconnaît que le Conseil devrait se préoccuper de façon spécifique d'apporter à la Commission le soutien politique permettant d'intégrer les points ci-dessus.

3.4.2.6. Le Comité est d'avis que tout particulièrement en matière de sécurité, il est important de faire en sorte que les compétences et l'exercice d'autorité qui concourent à cette sécurité soient clairement identifiés et définis, en particulier pour tout ce qui concerne les pouvoirs d'investigation [3] de l'Agence, et qu'il est donc important, dans toute la mesure du possible, d'éviter une situation qui serait compliquée et qui ne serait pas transparente.

3.4.2.7. À cet égard, enfin, le Comité est d'avis que les dispositions relatives à la période transitoire et à la relation avec les activités des JAA devraient aussi préciser plus clairement quelle serait la position des États européens qui ne seraient pas liés par l'acquis communautaire. Cela suppose que l'on clarifie encore davantage l'article 54, et notamment que l'on prévoie la possibilité d'une période de transition raisonnable pour les pays reprenant l'acquis communautaire.

---

(1) JO C 14 du 16.1.2001, p. 33.

(2) Le Comité voudrait citer la remarque de conclusion qui figure dans son avis CES 1179/2000 du 19 octobre 2000, JO C 14 du 16.1.2001, p. 35: «Le Comité estime qu'il est nécessaire de créer comme prévu et aussi vite que possible l'Autorité européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (AESA) qui sera ensuite en mesure de promulguer toutes les dispositions régissant la navigation aérienne et ainsi également l'OPS-UE».

(3) Le CES note que dans la «Proposition de règlement du PE et du Conseil instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime» COM(2000) 802 final, on parle à juste titre de «visites» au lieu d'«inspections».

3.4.3. La position des parties directement concernées

3.4.3.1. Aussi bien les syndicats de salariés que l'industrie ont insisté sur le fait qu'il y a lieu d'associer étroitement les parties prenantes à toutes les phases du processus d'élaboration de réglementations. Il y a en effet de bonnes raisons de procéder ainsi. L'aviation est un univers technique hautement complexe et une grande partie du savoir-faire se trouve dans l'industrie et chez les individus qui y travaillent. C'est pour cela qu'une part importante de la responsabilité effective de l'application est déléguée à ceux qui sont «sur le terrain», dans les limites d'une stricte surveillance, bien entendu. Le Comité est d'avis qu'à l'un et l'autre niveaux d'application (c'est-à-dire la comitologie et l'AESA), l'on pourrait renforcer cette représentation et cette participation des syndicats de salariés, de l'industrie et des usagers.

3.4.3.2. Globalement, une transparence accrue serait un avantage pour la proposition, non seulement en ce qui concerne les intervenants qui relèvent directement de l'application des règles de sécurité, mais aussi en ce qui concerne les consommateurs et, sous réserve que les préoccupations environnementales soient maintenues dans le texte du règlement proposé, en ce qui concerne les intérêts environnementaux.

3.4.3.3. De plus, pour ce qui est des chambres de recours, il y a lieu de penser que l'expertise nécessaire en matière de sécurité aérienne devrait être une considération majeure lors du choix de candidats éventuels. Cette expertise serait obligatoire pour la plupart, sinon pour la totalité, des emplois auprès de l'Agence.

Le Comité est d'avis qu'il conviendrait de faire aussi une place appropriée aux responsables politiques, aux côtés des représentants de la Commission et du secteur technique.

3.4.4. Exigences fondamentales de l'OACI

3.4.4.1. Selon la Commission, le fait d'ajouter au règlement l'annexe 8 de la convention de Chicago suffit à poser les exigences essentielles auxquelles fait référence la proposition. Le sentiment du Comité est que l'annexe 8 de la convention sur l'OACI contient seulement une norme minimale à laquelle il faut que se conforment les normes nationales détaillées qui sont requises. Pour un certain nombre de catégories de produits, l'annexe 8 ne fournit aucunement d'indications, et il se pourrait que des modifications soient introduites à l'avenir dans l'annexe 8.

3.4.4.2. C'est pourquoi le Comité estime que ce problème constitue un important sujet de préoccupation, parce qu'il a des incidences directes sur l'objectif de maintien d'un niveau élevé de sécurité aérienne, et qu'il a aussi des effets sur la crédibilité de l'AESA, voire sur la crédibilité de l'ensemble du système, par rapport à nos partenaires internationaux. Néanmoins, le Comité reconnaît que pour que l'annexe 8 puisse s'appliquer dans le contexte communautaire, et compte tenu du fait que la Communauté n'est pas membre de l'OACI, l'inclusion de l'annexe 8 dans le règlement proposé serait inévitable.

3.4.5. La sécurité et l'environnement

3.4.5.1. Le Comité constate que la proposition ne se limite pas à aborder des problèmes de sécurité, mais qu'elle touche aussi à la protection de l'environnement. S'il est vrai que pour le moment, la proposition s'en tient à vouloir faire en sorte que les produits et les appareils soient certifiés conformes aux normes convenues au niveau communautaire en matière de bruit, cet élément soulève une question fondamentale, qui est celle du rôle et de la responsabilité de l'AESA et, qui plus est, celle de l'objet de ce règlement. Il se peut très bien que les considérations économiques et environnementales soient en contradiction avec les considérations de sécurité. L'équilibre à réaliser et les possibilités de choix à effectuer appartiennent au domaine politique et réglementaire, et non pas à celui de l'application ou des règles d'application. Le Comité estime qu'il convient de reconsidérer la façon dont ces éléments s'associent, compte tenu aussi de l'élargissement possible des compétences de l'AESA, qui pourrait déboucher sur cette contradiction, ainsi que sur une confusion dans la manière dont cela serait perçu par l'opinion publique.

3.4.6. Relations internationales

3.4.6.1. En son début, le règlement ne prévoit la conclusion d'aucune forme d'accord avec des pays tiers, mais prévoit seulement ce qui est décrit comme étant de la coopération. Pourtant, à l'article 9, apparaît la notion d'accords de reconnaissance mutuelle (ARM). Pour le moment, les ARM sont principalement utilisés dans le cadre de négociations commerciales. De l'avis du Comité, il y aurait lieu de faire figurer dans la proposition un texte au libellé plus large qui engloberait la coopération, les accords et les autres dispositifs internationaux.

3.4.6.2. Il n'est pas prévu de confier à l'AESA de rôle indépendant spécifique. Tous les contacts avec des instances de pays tiers (y compris la FAA) devraient avoir lieu par l'intermédiaire de la Commission. L'AESA peut, bien sûr, assister la Commission, mais elle agit toujours sous le contrôle total de la Commission, et pour le compte de celle-ci. Le Comité estime qu'il conviendrait de préciser davantage ce dispositif. L'Agence peut coopérer dans le cadre d'arrangements de travail conclus par la Commission. Le Comité constate qu'il s'agit là d'une description très vague et très incertaine, qui permet peut-être une certaine souplesse administrative, mais n'apporte aucune clarté et ne renforce pas non plus l'indépendance de l'Agence.

4. **Conclusions**

4.1. Le Comité est d'avis qu'il est essentiel d'instituer aussi rapidement que possible l'Autorité européenne pour la sécurité aérienne (AESA) qui est envisagée. Il faudrait que cette autorité soit en mesure de fixer toutes les règles régissant la sécurité aérienne [1].

[1] JO C 14 du 16.1.2001, p. 33, cf. les conclusions relatives au règlement (CE) nº 3922/91.

4.2. Le Comité considère effectivement qu'il est d'une importance vitale que le règlement proposé atteigne bien les objectifs qui y sont affirmés. La proposition que présente ici la Commission constitue un premier pas imaginatif et novateur, mais elle ne semble pas encore pouvoir tenir ce qu'elle promet.

4.3. Le Comité est d'avis que la proposition contient encore un certain nombre de défauts et d'incohérences qu'il y a lieu de supprimer. Mais, et cela est plus important, la proposition demande, pour un certain nombre d'aspects, à être sensiblement renforcée.

4.4. Le Comité est d'avis que dans l'esprit de la demande du Parlement européen et conformément au souhait affirmé par la Commission de donner l'indépendance nécessaire, l'on pourrait faire davantage pour investir l'Agence des pouvoirs d'exécution requis dans le domaine technique, et notamment de pouvoirs particuliers de réglementation technique, pourvu que le texte soit libellé de façon suffisamment précise et, assurément, limité aux seules règles techniques, et que les pouvoirs en question soient soumis à un contrôle strict de l'autorité délégante.

4.5. Les articles du règlement proposé pourraient mettre davantage l'accent sur le statut d'indépendance de l'Agence, dans les cas où l'on constate que la notion d'indépendance n'apparaît pas et où l'on peut penser que l'Agence préférerait être considérée comme faisant partie intégrante de la Commission.

4.6. Concernant le statut d'indépendance de l'Agence et la capacité de celle-ci à agir dans les matières internationales, le Conseil, en particulier, serait en mesure de renforcer le règlement.

4.7. Le Comité estime que l'article 8 (cf. aussi l'article 56), par lequel le règlement abroge le règlement (CE) n° 3922/91, crée une situation difficile, surtout si l'on considère que la modification concernant les JAR-OPS dans le règlement (CE) n° 3922/91 entre en vigueur avant l'adoption de ce règlement proposé. Le Comité est d'avis qu'il conviendrait de clarifier davantage l'article 56 afin de garantir le maintien des avantages de l'OPS-UE.

4.8. Le Comité est d'avis que l'on gagnerait beaucoup à intégrer les points suivants:

— Il conviendrait de prévoir des délais et un calendrier explicites concernant les propositions de la Commission qui ont été mentionnées et qui sont nécessaires pour permettre de traiter complètement les questions opérationnelles et les questions de maintenance et de personnel dont l'importance est essentielle pour les opérations de transport aérien dans la Communauté.

— Il conviendrait d'intégrer un dispositif transitoire clair et détaillé qui reconnaisse les activités et le statut des JAA et leurs rapports avec le cadre communautaire.

4.9. Le Comité reconnaît que le Conseil devrait se préoccuper de façon spécifique d'apporter à la Commission le soutien politique permettant d'intégrer les points ci-dessus.

4.10. Enfin, le Comité estime que pour ce qui est des questions de transparence, de participation des intervenants, de transition et de relations avec les pays tiers, la proposition pourrait être sensiblement améliorée et clarifiée.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert — Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique»

(2001/C 221/06)

Le 4 décembre 2000, la Commission, conformément à l'article 162 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le «Livre vert — Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique».

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 mai 2001 (Rapporteuse: Mme Sirkeinen).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité a adopté le présent avis par 112 voix pour et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. L'énergie constitue une ressource vitale pour tous. À l'heure actuelle, la société est vulnérable au problème de l'approvisionnement en énergie et du prix de l'énergie. Des turbulences de faible importance peuvent avoir d'importantes répercussions négatives sur la situation économique et sociale ou sur la concurrence. La production et l'utilisation de l'énergie peuvent également avoir un impact considérable en termes de protection environnementale et de santé.

1.2. La politique énergétique communautaire s'est fixé trois objectifs, à savoir la compétitivité, la sécurité d'approvisionnement et la protection de l'environnement. Malgré l'évolution des marchés et des contextes, ces objectifs fondamentaux restent tout à fait d'actualité.

1.3. La libéralisation du marché de l'énergie dans les États membres et la perspective de la réalisation du marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel modifient les données de la mise en œuvre de la politique énergétique [1].

1.3.1. Il n'est plus possible d'imposer de façon individuelle certains investissements ou certaines mesures — comme à l'époque des anciens monopoles d'État — aux entreprises productrices d'énergie. Dans une situation de libre concurrence, il devient également impossible de répercuter n'importe quelle dépense sur les prix à la consommation.

1.3.2. La concurrence permet une utilisation généralement plus efficace des ressources et une diminution des prix grâce à la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz naturel. Dans un tel contexte, il existe un risque réel d'assister à une baisse de l'intérêt pour une utilisation efficace et économe de l'énergie et de concentrer son attention sur les rendements à court terme et, partant, négliger les exigences et les conséquences à plus long terme.

1.3.3. La réalisation du marché intérieur de l'énergie contribue à l'amélioration de l'approvisionnement du fait de la mise en commun — du moins en théorie — des ressources de plusieurs pays, à condition toutefois que la libéralisation du marché soit réelle, que le marché intérieur ainsi créé offre des possibilités réelles et équitables de procéder à des échanges commerciaux transfrontaliers et que la capacité de liaison soit suffisante.

1.4. De par sa nature, le marché intérieur de l'énergie n'obéit que partiellement au principe de la libre concurrence. Ainsi, le marché du pétrole se trouve aux mains d'un véritable cartel. Le marché du gaz naturel est quant à lui dominé par un nombre restreint d'opérateurs, le coût élevé des infrastructures limite la liberté d'action et le pétrole y joue encore un rôle important en tant que prix directeur. Par ailleurs, une part importante des réserves en pétrole et en gaz se situent dans des zones politiquement instables. L'électricité constitue pour sa part un produit que l'on ne peut stocker et qui est difficilement transportable sur de longues distances. Ces limitations d'ordre technique expliquent la taille restreinte du marché de l'électricité.

1.5. Avec la libéralisation des marchés, les États membres sont désormais confrontés à une situation nouvelle. Comment, dans un tel contexte, faire en sorte que les compagnies de production d'électricité investissent suffisamment et en temps opportun dans la production et la distribution d'énergie tout en respectant l'environnement, de façon à prévenir toute pénurie ainsi que les conséquences fâcheuses qui pourraient en découler? La Californie s'est retrouvée dans une situation qui illustre de façon frappante cette problématique. La libéralisation du marché s'y est soldée par un échec retentissant car elle n'a porté que sur les prix de gros, les prix à la consommation en étant exclus et étant maintenus à un niveau artificiellement bas. En réalité, cette pénurie d'électricité est due au fait que depuis plus de dix ans, rien n'a été fait pour augmenter la capacité de production d'énergie de cet État, ni pour consolider le réseau de transport de l'énergie. Parallèlement, la demande d'électricité a augmenté rapidement. L'Europe devrait tirer une leçon de ces erreurs.

1.6. Dans un contexte de libéralisation du marché de l'énergie, il incombe au gouvernement d'élaborer des cadres d'action afin de garantir le bon fonctionnement du marché et la réalisation d'autres objectifs sociaux. Ainsi, les autorités

[1] «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et de la directive 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel», COM(2001) 125 final.

gouvernementales, voire dans certains pays les entités fédérées ou les collectivités régionales, se doivent de:

— garantir une compétitivité réelle et équitable dans ce domaine et, partant, l'accès des nouveaux acteurs au marché;

— préserver le service public qui dispose d'une capacité suffisante dans des circonstances normales;

— prendre les mesures fiscales nécessaires;

— promouvoir les activités de recherche et de développement;

— établir des relations avec les autres États et l'UE; ainsi que

— promouvoir les aspects environnementaux et de sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie, et en particulier

  — encourager la diversification des méthodes de gestion de l'approvisionnement d'énergie;

  — promouvoir l'utilisation de sources d'énergie renouvelable;

  — promouvoir la production et l'utilisation efficaces de l'énergie ainsi que les économies d'énergie;

  — garantir un stockage de sécurité stratégique et une capacité de réserve suffisantes.

Les États membres ont toujours le droit et le devoir de procéder en toute indépendance à leurs propres choix quant à la source d'énergie qu'ils utilisent.

1.7. Il incombe à l'UE de créer un cadre d'actions homogène, qui soit conforme notamment aux articles relatifs à la coopération en matière de concurrence, de marché intérieur et de recherche. Les principales actions sont les suivantes:

— un stockage de sécurité du pétrole et des produits pétroliers;

— un niveau minimal d'imposition des produits pétroliers;

— un contrôle de la directive «électricité» et de sa mise en œuvre;

— un contrôle de la directive «gaz naturel» et de sa mise en œuvre;

— les règles du jeu du marché intérieur de l'énergie en regroupant les directives susmentionnées;

— des actions communes du type *Altener* en vue d'accroître l'utilisation de sources d'énergie renouvelable;

— des actions communes du type SAVE en vue de renforcer l'efficacité énergétique;

— le renforcement de la coopération internationale (programme *Synergy*);

— une coopération en matière de recherche dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de programmes-cadres;

— le déploiement des actions communes contenues dans le traité *Euratom* dans le domaine de l'énergie nucléaire.

La majeure partie des dispositions environnementales communautaires concerne directement ou indirectement la production et l'utilisation d'énergie.

1.8. Dans de nombreux avis, le Comité économique et social a marqué son soutien aux objectifs de politique énergétique dont il est question ci-dessus [1]. Nous nous limiterons ici à en rappeler le contenu principal, sans reprendre la position du Comité sur les différents aspects de la question. S'il approuve l'ouverture du marché afin de garantir la compétitivité du secteur, le Comité exige toutefois que soient prises en considération les répercussions sociales et autres de ce phénomène. Il y a lieu d'assurer un service public à même de prévenir l'exclusion et de garantir la cohésion sociale. Par ailleurs, le Comité exige un niveau élevé de protection environnementale, conformément aux programmes d'action en matière d'environnement, ainsi que le respect du principe du développement durable. Le Comité a également recommandé qu'un effort particulièrement soutenu soit fourni en faveur des sources d'énergie renouvelable et de la production et de l'utilisation rationnelles de l'énergie.

2. **Contenu essentiel du Livre vert de la Commission**

2.1. Le présent Livre vert est né d'un constat: l'accroissement futur de la dépendance énergétique européenne. Force est de constater que l'Union européenne est très dépendante de ses approvisionnements externes. 50 % de ses besoins sont importés aujourd'hui, près de 70 % le seront en 2030 avec une dépendance aggravée pour les hydrocarbures si les tendances actuelles se poursuivent.

2.2. La consommation énergétique actuelle se répartit comme suit: 41 % de pétrole, 22 % de gaz naturel, 16 % de combustibles solides (charbon, lignite, tourbe), 15 % de nucléaire et 6 % de renouvelables. Selon les prévisions, à l'horizon 2030, le bilan énergétique continuera à s'appuyer sur les combustibles fossiles: 38 % de pétrole, 29 % de gaz naturel, 19 % de combustibles solides, 6 % de nucléaire [2] et à peine 8 % de renouvelables.

2.3. L'Union européenne ne saurait s'émanciper de sa dépendance énergétique croissante sans une politique énergétique active. L'énergie n'est que mentionnée dans le préambule du traité d'Amsterdam. Le Livre vert souligne la nécessité pour l'Union de rééquilibrer la politique de l'offre par des actions claires en faveur d'une politique de la demande.

---

(1) Avis du CES sur la politique énergétique communautaire (avis d'initiative) du 14 septembre 1994; JO C 393 du 31.12.1994. Avis du CES sur le Livre vert intitulé «Pour une politique énergétique de l'Union européenne» (COM(94) 659 final) du 5 juillet 1995; JO C 256 du 2.10.1995.

(2) Dans l'hypothèse où ni les États membres ni l'UE ne procèdent ne serait-ce qu'au remplacement des installations existantes lorsque celles-ci auront atteint la fin de leur cycle de vie.

2.4. L'analyse présentée dans le Livre vert entend montrer que l'effort devra porter sur l'orientation de la demande énergétique dans le respect des engagements de Kyoto et dans le souci de la sécurité des approvisionnements. La sécurité d'approvisionnement ne vise pas à maximiser notre autonomie énergétique ou à minimiser notre dépendance, mais à réduire les risques qui seraient liés à celle-ci.

2.5. Aussi le Livre vert esquisse-t-il le schéma d'une stratégie énergétique à long terme:

— l'Union doit rééquilibrer la politique de l'offre par des actions claires en faveur d'une politique de la demande (essentiellement en incitant à économiser l'énergie dans les bâtiments et dans le secteur du transport);

— il convient de développer des actions destinées à inverser les tendances afin de permettre à l'UE de s'acquitter de ses obligations dans le cadre du protocole de Kyoto;

— il faut souligner l'intérêt de l'instrument fiscal en vue d'orienter la demande vers des consommations mieux maîtrisées et plus respectueuses de l'environnement;

— le développement des énergies nouvelles et renouvelables est la clé du changement, l'objectif à atteindre d'ici 2010 étant de doubler leur part de 6 à 12 % dans le bilan énergétique et de passer de 14 à 22 % pour la production d'électricité;

— la contribution à moyen terme du nucléaire doit faire, à son tour, l'objet d'une analyse qui doit porter sur tous les aspects du débat: gestion des déchets, réchauffement de la planète, sécurité d'approvisionnement, développement durable, etc.;

— la recherche sur les technologies de gestion des déchets et leur mise en œuvre pratique dans des conditions optimales de sécurité doivent être activement poursuivies;

— étant donné les importations croissantes d'hydrocarbures, il convient de prévoir un dispositif renforcé de stocks stratégiques et également de renforcer et de diversifier les réseaux d'approvisionnement.

2.6. Dans son Livre vert, la Commission ne propose pas de stratégie bien arrêtée: elle lance un débat sur les principales questions à se poser avant de procéder aux choix énergétiques qui s'imposent dans l'UE.

3. **Observations générales**

3.1. Le Comité économique et social se félicite du Livre vert de la Commission. Dans ses considérations générales, la Commission signale que la dépendance énergétique de l'Union a atteint un niveau élevé et connaît une croissance continue. Elle ajoute que les conséquences désastreuses de cette dépendance, révélées une fois encore par la hausse des prix pétroliers et, partant, du gaz, justifient pleinement une définition des perspectives d'avenir dans ce domaine. Le débat sur l'énergie ne peut négliger ni les questions de protection environnementale ni, surtout, les impératifs de la lutte contre le changement climatique. Il en va de même ici.

3.2. La politique menée actuellement risque d'avoir des conséquences fâcheuses dans les trente années à venir. La dépendance externe et les émissions de gaz à effet de serre augmenteront considérablement. Il n'y a aucune raison de douter de la fiabilité des hypothèses ou des estimations avancées. Les perspectives d'avenir ne sont guère réjouissantes, et doivent être prises en considération dans toutes les actions menées en la matière.

3.3. Dans son analyse, la Commission a adopté une approche relativement «eurocentrique». La question de la sécurité d'approvisionnement énergétique devrait également être examinée d'un point de vue global. En effet, les ressources énergétiques fossiles de la planète, qui constitueront pour de nombreuses années encore la part essentielle de l'approvisionnement énergétique de la planète, sont limitées. Si l'Amérique du Nord et l'Europe sont actuellement les principaux consommateurs, l'amélioration du niveau de vie entraînera une augmentation rapide de la consommation de combustibles dans le reste du monde. Dans le domaine de l'énergie, la concurrence est de plus en plus rude, les risques de crise augmentent et d'aucuns entrevoient déjà la possibilité d'une véritable «guerre de l'énergie». Dans un tel contexte, la Commission devrait se pencher beaucoup plus sérieusement sur l'accroissement de la dépendance externe de l'UE.

3.4. La Commission devrait par ailleurs prendre en considération une période plus longue. Certains aspects fondamentaux de la production d'énergie demeurent pratiquement inchangés, même après 30 ans: ainsi, ce n'est qu'après plusieurs dizaines d'années que les effets d'une mutation dans ce domaine se feront sentir sur les réserves de combustibles fossiles disponibles. Par ailleurs, les solutions technologiques les plus récentes n'acquerront probablement toute leur importance qu'au-delà de cette échéance. S'il est évident que le degré de précision de l'analyse ne permet pas d'envisager une période plus longue, certains aspects tels que l'état des réserves de combustibles fossiles ou l'évolution démographique auraient néanmoins pu être étudiés sur un plus long terme. Il existe également des évaluations à plus long terme des nouvelles technologies.

3.5. Afin de réduire les risques liés à l'approvisionnement, entre autres, la première mesure à prendre consiste à garantir une utilisation aussi diversifiée et équilibrée que possible des différents types et formes d'énergie. Il faut également tendre vers une utilisation optimale de chaque source d'énergie efficace sur le plan économique et écologique. Ainsi, la croissance rapide de la consommation de gaz naturel prévue par la Commission et la forte diminution de la part de l'énergie nucléaire risquent de poser problème. Une telle évolution renforcerait dans une large mesure la dépendance face aux importations ainsi que les émissions de gaz à effet de serre.

3.6. Il conviendrait d'analyser de manière approfondie le poids de l'énergie dans l'économie nationale et l'impact économique des décisions en matière de politique énergétique. Même si les dépenses énergétiques ne représentent pour l'heure que quelques pour cent du revenu national, la croissance économique et la compétitivité réagissent facilement à des hausses du prix de l'énergie. Actuellement, la croissance de la consommation énergétique est plus lente que la croissance économique. Toutefois, en Europe, la consommation d'énergie est en moyenne de 2 kWh pour chaque euro du produit

national. Les variations du prix du pétrole ont encore un impact direct sur les prix du gaz naturel et du charbon, et les variations du prix de l'énergie primaire produisent un effet de levier sur l'économie. Par ailleurs, le taux de change entre le dollar et l'euro revêt une importance cruciale étant donné que le prix du pétrole, du moins jusqu'à nouvel ordre, est libellé en dollar. Il faudrait s'efforcer d'introduire l'usage de l'euro sur le marché de l'énergie.

3.7. Une question ressort du document: les actions ébauchées par la Commission, à savoir la rationalisation de l'utilisation de l'énergie et le recours accru aux sources d'énergie renouvelable essentiellement, peuvent-elles réellement entraîner une inversion des tendances à la hausse de la dépendance externe et des émissions des gaz à effet de serre durant la période étudiée, sans menacer les objectifs économiques et en matière d'emploi? La Commission ne livre aucune réponse à cette interrogation.

3.8 Afin de relever les sérieux défis que pose le Livre vert, la Commission devrait poursuivre le développement du cadre d'actions communes harmonisé, dont l'objectif est de garantir le développement économique et le bien-être de la société, de garantir aux ménages et aux entreprises une énergie à un prix abordable et respectueuse de l'environnement et du principe de développement durable. À cette fin, il conviendrait de prendre comme point de départ le fait que les États membres puissent disposer du droit de décider en toute indépendance de leur politique en matière d'énergie, en particulier les modes de production énergétique, ainsi que les autres points de vue exprimés dans le présent avis. Toutefois, la Commission peut, comme elle l'a fait en 1973 et en 1979, définir des objectifs communautaires indicatifs dont les États membres pourraient s'inspirer lors de l'élaboration au niveau national des plans d'action en matière d'énergie, ce qui permettrait d'atteindre collectivement ces objectifs communautaires.

3.9 Compte tenu de la dimension mondiale de l'approvisionnement énergétique, il serait souhaitable d'ajouter ce qui suit aux questions posées par la Commission:

La grande consommation d'énergie des autres pays industrialisés et le besoin croissant en énergie des pays en développement augmentent considérablement l'utilisation de combustibles fossiles. Quelles mesures l'UE devrait-elle prendre afin de soutenir les efforts fournis par les pays tiers en faveur d'une politique énergétique durable? S'agissant des sources d'énergie renouvelable — de l'énergie solaire en particulier — et des économies d'énergie, faudrait-il encourager un transfert de savoir-faire et de technologie vers les pays en développement?

4. **Réponses aux questions posées par la Commission**

4.1. L'Union européenne peut-elle accepter une augmentation de sa dépendance vis-à-vis de sources extérieures d'énergies sans compromettre la sécurité d'approvisionnement et la compétitivité européenne? Sur quelles sources d'énergie conviendrait-il, le cas échéant, d'envisager une politique d'encadrement des importations? Dans ce contexte, faut-il privilégier une approche économique: le coût de l'énergie, ou géopolitique: le risque de rupture d'approvisionnement?

4.1.1. À l'heure actuelle, l'UE ne peut éviter l'augmentation de la dépendance énergétique malgré les risques pour la sécurité d'approvisionnement et la compétitivité qu'une telle dépendance entraîne. S'il n'est pas possible de minimiser la dépendance énergétique, il est possible — et absolument indispensable — d'en diminuer les risques.

4.1.2. Certains États membres et régions sont particulièrement vulnérables: leur dépendance externe est supérieure à 50 %. Les politiques énergétiques de ces pays doivent se pencher sérieusement sur la question de l'approvisionnement. En particulier, il faudrait étudier les actions communes à mener au niveau de l'UE afin de réduire leur vulnérabilité. Les problèmes auxquels sont confrontées les régions les plus isolées de l'UE doivent être pris en considération.

4.1.3. L'élaboration d'une politique d'encadrement des importations d'énergie pour l'un ou l'autre combustible est à peine envisageable en tant que telle sur le marché actuel. En revanche, il est possible d'insister, dans toutes les relations extérieures importantes de l'UE, qu'elles soient bi- ou multilatérales, sur la possibilité qu'ont les entreprises d'agir librement et dans des conditions équitables. La coopération entre les pays producteurs et l'UE devrait être renforcée afin de pouvoir créer des conditions commerciales favorables. Il importe avant tout de créer un marché aussi efficace et ouvert que possible pour tous les types d'énergie et de respecter les règles de l'OMC dans le domaine de l'énergie également.

4.2. La réalisation d'un marché intérieur européen de plus en plus intégré, dans lequel les décisions prises dans un État ont une incidence dans les autres États, n'implique-t-elle pas une politique cohérente et coordonnée au niveau communautaire? Quels devraient être les éléments d'une telle politique et la place des règles de concurrence?

4.2.1. Le marché intérieur de l'énergie devrait suivre autant que faire se peut les règles du jeu — y compris les règles de concurrence — du marché intérieur. Étant donné qu'une partie du secteur de l'énergie relève du service public et repose sur des réseaux de transport et de distribution, il conviendrait de suivre également les dispositions particulières qui en découlent.

4.2.2. La question de la politique énergétique commune doit tenir compte des points suivants:

— Dans quels domaines et pour quelles mesures juge-t-on qu'une action serait plus efficace au niveau communautaire qu'au niveau national (subsidiarité)?

— Dans quels domaines et pour quelles mesures estime-t-on que les compétences actuelles ne permettent pas de mener une action au niveau communautaire?

— Le respect d'un équilibre entre les trois piliers de la politique énergétique — sécurité d'approvisionnement, compétitivité et protection de l'environnement — exige-t-il une politique propre?

4.2.3. Les paragraphes 1.6 et 1.7 présentent le point de vue du Comité économique et social sur la responsabilité de l'UE et des gouvernements des États membres dans la politique énergétique. On pourrait ajouter qu'une action au niveau communautaire est indispensable, du moins pour garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur de l'énergie et pour offrir un cadre aux relations extérieures de l'UE en particulier avec les pays producteurs et l'OMC.

4.2.4. La politique énergétique de l'UE doit être plus étroitement liée à d'autres politiques communautaires, par exemple en matière de climat, de recherche et d'agriculture.

4.3. La fiscalité et les aides d'État dans le domaine de l'énergie sont-elles ou non un obstacle à la compétitivité dans l'Union européenne? Face à l'échec des tentatives d'harmonisation de la fiscalité indirecte, ne conviendrait-il pas de procéder à une remise à plat spécifique à l'énergie compte tenu notamment des objectifs énergétiques et environnementaux?

4.3.1. La fiscalité énergétique et les aides d'État permettent souvent d'atteindre les objectifs communs tels que la protection de l'environnement ou la promotion de l'utilisation de sources d'énergie renouvelable. Afin que ni les mesures d'aide ni la fiscalité n'entraînent une distorsion de concurrence entre les États membres, l'harmonisation du secteur est envisagée. Si l'harmonisation de la fiscalité en matière d'énergie ne concernait que les États membres de l'UE, elle affaiblirait la compétitivité vis-à-vis des autres pays, en particulier les autres pays membres de l'OCDE.

4.3.2. Si elle est utilisée à bon escient, la fiscalité dans le domaine de l'énergie peut orienter les choix vers des solutions plus respectueuses de l'environnement, à condition qu'elles existent. Une telle approche correspond au principe d'internalisation des coûts externes engendrés par les différentes formes d'énergie. Ces coûts sont toutefois difficiles à évaluer et varient d'un cas à l'autre. Afin de réduire les émissions de CO_2, il pourrait s'avérer utile d'imposer un impôt sur le CO_2. Étant donné la réalité du marché intérieur, une telle mesure ne serait possible que si elle faisait l'objet d'une harmonisation complète.

4.3.3. La fiscalisation de l'utilisation de l'énergie permettra de réaliser des économies d'énergie, du moins à long terme. Une telle fiscalisation aura cependant d'autres conséquences. En l'absence d'une harmonisation au niveau international, elle risque de porter préjudice à la compétitivité de l'industrie et d'entraîner une réduction de la consommation des ménages, qui aura à son tour un effet négatif sur la croissance économique. L'élaboration d'une fiscalité de l'énergie doit prendre en considération ces incidences, qu'il convient de compenser autant que possible.

4.3.4. Pour agir positivement sur l'environnement, il conviendrait, dans la mesure du possible, d'affecter le produit de la fiscalité énergétique au soutien de projets visant à améliorer l'environnement.

4.3.5. La fiscalité dans le domaine de l'énergie doit absolument avoir un impact environnemental. Il faut toutefois éviter qu'elle ait un impact négatif, par exemple en termes de compétitivité ou du point de vue social. Les propositions de 1992 et 1997 ne remplissent à aucun point de vue ces exigences. La Commission devrait rechercher les moyens qui permettraient de remplir ces conditions.

4.3.6. Afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, il est souvent possible et économiquement plus intéressant de recourir aux accords volontaires en lieu et place de la fiscalité. Des accords bien formulés constituent généralement un moyen plus sûr de réaliser les objectifs fixés.

4.4. Dans le cadre d'un dialogue permanent avec les pays producteurs, quel doit être le contenu d'accords d'approvisionnement et de promotion d'investissements? Compte tenu de l'importance qu'il convient d'accorder notamment à un partenariat avec la Russie, comment garantir la stabilité des quantités, des prix et des investissements?

4.4.1. L'Union doit s'efforcer de créer un environnement favorable à l'investissement et au commerce, par exemple en soutenant la structure du marché de l'énergie et la création de conditions commerciales optimales. La mise en place d'un partenariat stratégique et d'une coopération à long terme avec l'UE et certains pays producteurs contribuerait grandement à la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie.

4.4.2. Il faudrait stimuler la coopération dans le domaine de l'énergie entre l'UE et la Russie et encourager cette dernière à signer la Charte de l'énergie.

4.4.3. Il faudrait tenter d'introduire l'usage de l'euro sur le marché de l'énergie.

4.5. La constitution de stocks de réserve, déjà réalisée pour le pétrole, devrait-elle être renforcée et étendue à d'autres énergies, par exemple le gaz ou le charbon? Pourrait-on envisager une gestion plus communautaire des stocks et si oui, quels en seraient les objectifs et les modalités? Est-ce que le risque de rupture physique d'approvisionnements en produits énergétiques devrait justifier des mesures d'accès aux ressources plus onéreuses?

4.5.1. Il n'est pas nécessaire de garantir la sécurité d'approvisionnement en charbon dans tous les États membres, ou au moins au niveau communautaire, par le biais de stocks de réserve, étant donné que l'UE produit elle-même du charbon et que la Commission propose de préserver l'avenir de cette source d'énergie uniquement afin de faire face au besoin d'approvisionnement.

4.5.2. Les États membres doivent s'attendre à des problèmes de sécurité d'approvisionnement en raison de l'augmentation de la consommation de gaz naturel. Il faudrait définir les conditions de réalisation des objectifs en matière de réserves. Aussi faut-il envisager un système approprié de stocks de réserve tant pour le gaz que pour les combustibles de substitution. Il est pratiquement impossible de concevoir un modèle commun, étant donné qu'il y a autant de solutions alternatives que de «profils» de consommation (en fonction du type de consommation, de la quantité consommée, de la source d'énergie et des conditions géologiques).

4.5.3. Dans le cadre de l'AIE, l'UE se doit d'adopter une position commune.

4.6. Comment assurer un développement et un meilleur fonctionnement des réseaux de transport d'énergie dans l'Union et dans les pays avoisinants obéissant à la fois aux impératifs du bon fonctionnement du marché intérieur et à la sécurité des approvisionnements?

4.6.1. Tout d'abord, l'amélioration, la construction et l'utilisation des réseaux de transport d'énergie doivent se baser sur le marché, les entreprises qui y opèrent et le degré dans lequel ils sont en mesure de s'autofinancer. La Commission doit résolument mettre en œuvre son plan de renforcement des réseaux de transport. Les règles relatives à l'accès à ce réseau et à son utilisation doivent être définies sans tarder.

4.6.2. Il faudrait encourager les investissements en faveur des pays avoisinants et des autres grandes régions grâce à des financements communautaires spécifiques et à des prêts de la BERD et de la BEI. De ce point de vue, la région des Balkans revêt une grande importance.

4.6.3. Lorsqu'elle envisage la possibilité de renforcer les infrastructures pour le transport du gaz, la Commission passe sous silence l'alternative «nordique», qui offrirait pourtant de nombreux avantages et rentrerait dans le cadre de la politique d'action de l'UE dans le domaine de la dimension septentrionale. La dimension septentrionale poursuit le même objectif que la coopération méditerranéenne, à savoir réduire les différences de niveau de vie, promouvoir la croissance économique et développer une coopération multilatérale afin de garantir un développement équilibré de la région. Les priorités de la coopération au titre de la dimension nordique sont l'environnement et l'énergie. Les ressources énergétiques de la région sont vastes et multiples.

4.7. Le développement de certaines énergies renouvelables suppose des efforts importants en termes de recherche et de développement technologique, d'aides aux investissements ou d'aides au fonctionnement. Un cofinancement de ces aides ne devrait-il pas impliquer une contribution des secteurs dont le développement a bénéficié au départ d'aides considérables et qui sont aujourd'hui très rentables (gaz, pétrole, nucléaire)?

4.7.1. On ne s'attend pas à ce que les autres secteurs d'activité contribuent au cofinancement des aides de R&D. À l'heure actuelle, le niveau de l'aide accordée, les destinataires et la rentabilité varient considérablement d'un pays et d'une entreprise à l'autre, si bien qu'il serait quasi impossible de garantir l'équité dans ce domaine.

4.7.2. Par le biais de la fiscalité et aux mesures y relatives, ainsi que dans certains types d'aide (prix garantis et obligation d'achat), le commerce des formes d'énergie traditionnelles participe déjà, du moins en partie, au financement des énergies renouvelables.

4.7.3. Afin d'exploiter le potentiel offert par les sources d'énergie renouvelable, des actions de recherche sont nécessaires. Au niveau national, il faudrait toutefois élaborer des règles communes dans les plus brefs délais afin de garantir un environnement équitable pour les entreprises et d'éviter toute distorsion sur le marché intérieur [1].

4.8. L'énergie nucléaire étant un des éléments du débat sur la lutte contre le changement climatique et l'autonomie énergétique, comment l'Union européenne peut-elle apporter une solution aux problèmes des déchets, au renforcement de la sûreté nucléaire et au développement de la recherche sur les réacteurs du futur, en particulier de la fusion?

4.8.1. Dans ses observations générales, le Comité a souligné la nécessité de développer et de continuer à utiliser toutes les formes d'énergie. Cette recommandation concerne également le nucléaire et le charbon.

4.8.2. Le problème posé par l'énergie nucléaire se situe sur le plan de son acceptabilité politique dans une partie des États membres, qui implique la transparence totale des informations sur les questions liées à ce type d'énergie.

4.8.3. La sécurité nucléaire au sein de l'UE a atteint un niveau extrêmement élevé, et la sécurité des réacteurs fait l'objet de progrès constants. Des solutions techniques existent pour le stockage intermédiaire et définitif des déchets radioactifs, et les décisions à cet égard doivent être prises au niveau politique. Parallèlement, il y a lieu de poursuivre les recherches afin de développer des solutions alternatives. L'utilisation de l'énergie nucléaire et la gestion des déchets nucléaires sont du ressort des États membres. En revanche, l'Union peut aider les États membres dans le domaine de la recherche et l'échange d'informations. Dans le cadre de l'élargissement, l'Union doit s'assurer que la sécurité nucléaire des futurs États membres est maximale. Elle doit également encourager le transfert d'un savoir-faire de haut niveau en matière de sécurité nucléaire vers les pays moins développés ayant recours à l'énergie nucléaire.

[1] Voir avis du CES sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité»; JO C 387 du 20.12.2000.

4.8.4. La production d'électricité à partir de l'énergie nucléaire n'engendre aucune émission de gaz à effet de serre. La Commission constate qu'à l'heure actuelle, le nucléaire — qui représente 35 % de la production d'électricité — permet d'éviter un volume de gaz à effet de serre équivalent à celui de 75 millions de voitures de tourisme. En outre, le nucléaire n'augmente pas la dépendance externe. Étant donné que la majeure partie des coûts engendrés par le nucléaire est composée de coûts d'investissement, l'évolution des prix de l'énergie nucléaire est très stable et prévisible.

4.8.5. Les décisions relatives à l'utilisation du nucléaire sont prises par les États membres, qui doivent continuer à agir en toute indépendance. Il est néanmoins difficile d'imaginer comment l'UE pourra répondre aux défis que représentent l'approvisionnement en énergie, la garantie d'un prix abordable et le changement climatique si l'on ne préserve pas au moins la part actuelle du nucléaire dans la production d'électricité. Il est probable que le nucléaire contribuera également au développement futur de l'économie de l'hydrogène, ce qui exigera que soit garanti l'approvisionnement soit en électricité soit en gaz naturel.

4.8.6. Il y a lieu de renforcer le volet des programmes-cadres communautaires de R&D relatif à une vaste coopération internationale en faveur de la recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire, y compris en particulier la fusion nucléaire. Ces efforts revêtent une importance non négligeable tant pour le développement de nouvelles technologies que pour le maintien du niveau de connaissances indispensable.

4.9. Quelles politiques doivent permettre à l'Union européenne de remplir ses obligations au titre du protocole de Kyoto? Quelles mesures pourraient être prises afin de pleinement exploiter le potentiel d'économie d'énergie qui permettrait de réduire à la fois notre dépendance externe et les émissions de CO_2?

4.9.1. L'UE doit poursuivre avec fermeté son action de lutte contre le changement climatique sur la base du protocole de Kyoto.

4.9.2. La Commission et les gouvernements des États membres préparent une série de programmes d'action, que certains pays ont déjà publiés. Puisque cette tâche a été confiée aux États membres, c'est à eux qu'incombe la responsabilité de la mise en œuvre. Les mesures sectorielles au niveau communautaire porteraient préjudice à une action responsable et présentant un rapport coût-efficacité satisfaisant.

4.9.3. La Commission a présenté un plan d'action sur l'efficacité énergétique, qui a suscité des avis et qui doit donc servir de base pour toute action dans ce domaine. Il existe une multitude de possibilités dans le développement et l'application de nouvelles technologies afin d'améliorer l'efficacité de la production et de l'utilisation de l'énergie. L'objectif doit être de produire le plus possible avec le moins possible.

4.9.4. À quoi le potentiel d'économie d'énergie sert-il réellement, lorsqu'il faut en même temps garantir la croissance économique et la cohésion sociale?

4.10. Un programme ambitieux en faveur des biocarburants et autres carburants de substitution, hydrogène y compris, à hauteur de 20 % de la consommation totale de carburant à l'horizon 2020, peut-il continuer de relever des programmes nationaux ou passe-t-il par des décisions coordonnées au niveau de la fiscalité, de la distribution et des perspectives pour la production agricole?

4.10.1. On peut encourager la mise au point et l'utilisation des biocarburants grâce à un programme commun de sensibilisation au niveau communautaire, qui permettrait d'harmoniser les actions de soutien et de les coordonner en bonne et due forme avec la politique agricole commune. La responsabilité en incombe toutefois en premier lieu aux États membres.

4.11. Les économies d'énergie dans les bâtiments (40 % de la consommation d'énergie), qu'ils soient publics ou privés, neufs ou en rénovation, doivent-elles faire l'objet d'incitations, par exemple fiscales, ou supposent-elles également des mesures d'ordre réglementaire à l'instar de ce qui a été fait dans le secteur des grandes installations industrielles?

4.11.1. Il incombe avant tout aux États membres de résoudre la question des économies d'énergie dans les bâtiments, car les réalités nationales varient considérablement. De toute évidence, les normes en matière de construction constituent dans ce cas un instrument très efficace. Dans ce domaine, des normes uniformes à l'échelle communautaire ne sont probablement pas envisageables.

4.11.2. Il faut cependant chercher ce que l'UE peut faire pour accélérer la mise en œuvre des différentes mesures par les États membres, notamment dans le domaine de l'harmonisation et des normes en matière de consommation. Le Comité examinera cette question plus en détail lorsqu'il élaborera son avis sur la future proposition de directive en la matière.

4.12. Les économies d'énergie dans les transports (32 % de la consommation d'énergie) supposent que soit corrigé le déséquilibre croissant des modes de transport des marchandises en faveur de la route et au détriment du rail. Ce déséquilibre doit-il être considéré comme une fatalité ou implique-t-il des mesures de redressement quelle que soit leur impopularité, notamment pour rationaliser la place de la voiture dans les villes? Comment concilier l'ouverture à la concurrence, les investissements en infrastructures permettant la suppression des goulets d'étranglement et l'inter modalité?

4.12.1. En attendant que la Commission émette, dans le Livre blanc sur la politique des transports qu'elle est en train de rédiger, des propositions en matière d'économie d'énergie dans le domaine des transports, le Comité exprime son point de vue en la matière dans un avis consacré à ce sujet.

4.12.2. Il est nécessaire de libéraliser — avec prudence — le secteur des transports ferroviaires afin d'en renforcer l'efficacité.

4.12.3. Il est clair que les questions de transport dans les centres urbains doivent être posées au niveau national, voire local. L'UE pourrait mener des actions de sensibilisation et de coopération.

4.13. Comment développer des visions plus concertées et intégrer la dimension du long terme dans la réflexion et l'action des pouvoirs publics et des opérateurs pour évoluer vers un système d'approvisionnement énergétique durable? Comment préparer les options énergétiques du futur?

4.13.1. L'activité de R&D et le VIème programme-cadre jouent un rôle crucial.

4.13.2. En matière de gestion des ressources énergétiques, aucune alternative ne peut être ignorée.

4.13.3. En coopération avec les autorités nationales, il faudra trouver les solutions appropriées.

5. **Résumé**

5.1. Le Comité économique et social se félicite du Livre vert de la Commission, selon lequel la politique menée actuellement risque d'avoir pour l'UE élargie des conséquences fâcheuses dans les trente années en ce qui concerne le renforcement de la sécurité d'approvisionnement énergétique et l'augmentation des émissions de CO_2.

5.2. L'analyse de la Commission devrait revêtir un caractère plus global. Les réserves de combustibles fossiles de la planète sont limitées, et leur utilisation constituera une source de conflits entre les pays industrialisés et, de plus en plus, entre les pays en développement. Un tel contexte augmente le risque de dépendance énergétique. L'analyse de la Commission devrait être réalisée sur un plus long terme dans la mesure où l'évolution du secteur énergétique est relativement lente et où les problèmes ne s'aggraveront que dans la seconde moitié du siècle.

5.3. Afin de réduire les risques liés à l'approvisionnement, la première mesure à prendre consiste à garantir une utilisation aussi diversifiée et équilibrée que possible des différents types et formes d'énergie.

5.4. Une question ressort du document: les actions ébauchées par la Commission, à savoir la rationalisation de l'utilisation de l'énergie et le recours accru aux sources d'énergie renouvelable essentiellement, peuvent-elles réellement entraîner une inversion des tendances à la hausse de la dépendance externe et des émissions des gaz à effet de serre durant la période étudiée, sans menacer les objectifs économiques et en matière d'emploi?

5.5. Afin de relever les sérieux défis que pose le Livre vert, la Commission devrait poursuivre le développement du cadre d'actions communes et proposer une série d'objectifs indicatifs au niveau communautaire. À cette fin, il conviendrait de prendre comme point de départ le fait que les États membres puissent disposer du droit de décider en toute indépendance de leur politique en matière d'énergie, en particulier les modes de production énergétique.

5.6. Aux questions posées par la Commission, le Comité souhaite ajouter la suivante: quelles mesures la Commission pourrait-elle engager afin de soutenir les efforts des pays tiers en faveur d'un développement durable?

5.7. Les grandes lignes des réponses du Comité aux questions posées par la Commission sont les suivantes:

5.7.1. Si l'UE ne peut éviter l'augmentation de la dépendance énergétique, elle peut — et doit — en diminuer les risques.

5.7.2. Dans ses relations extérieures, l'UE doit s'efforcer de garantir la possibilité pour les entreprises d'agir librement et dans des conditions équitables. Il faudrait développer davantage les relations à long terme avec les pays producteurs.

5.7.3. La politique énergétique doit respecter le principe de subsidiarité. Une action au niveau communautaire est indispensable pour garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur de l'énergie et pour offrir un cadre aux relations extérieures de l'UE en particulier avec les pays producteurs et l'OMC.

5.7.4. La fiscalité dans le domaine de l'énergie doit absolument avoir un impact environnemental; il faut toutefois éviter qu'elle ait un impact négatif, par exemple en termes de compétitivité ou du point de vue social.

5.7.5. Il n'est pas nécessaire de garantir la sécurité d'approvisionnement en charbon dans tous les États par le biais de stocks de réserve. Les États membres doivent s'attendre à des problèmes de sécurité d'approvisionnement — qui varieront d'un pays à l'autre — en raison de l'augmentation de la consommation de gaz naturel. Les conditions nécessaires pour atteindre les objectifs communs en matière de stocks devraient être étudiées de plus près.

5.7.6. L'amélioration, la construction et l'utilisation des réseaux de transport d'énergie doivent se baser sur le marché. L'UE doit soutenir le renforcement de ces réseaux et définir des règles communes en la matière. Il faudrait encourager les investissements en faveur de ces réseaux dans les pays avoisinants et dans les autres grandes régions, notamment dans le nord de la Russie, grâce à des financements communautaires spécifiques.

5.7.7. Afin d'exploiter le potentiel offert par les sources d'énergie renouvelable, des actions de recherche ainsi que des règles communes à élaborer dans les plus brefs délais sont nécessaires. Les formes d'énergie traditionnelles font déjà l'objet d'un financement, pour lequel le document ne fournit ni modèle ni arguments objectifs.

5.7.8. L'énergie nucléaire engendre un certain nombre de problèmes, mais comporte également des avantages indéniables. Les décisions relatives à l'utilisation du nucléaire sont prises par les États membres. Il est néanmoins difficile d'imaginer comment l'UE pourra répondre aux défis que représentent l'approvisionnement en énergie, la garantie d'un prix abordable et le changement climatique si l'on ne préserve pas au moins la part actuelle du nucléaire dans la production d'électricité.

5.7.9. Il existe une multitude de possibilités dans le développement et l'application de nouvelles technologies afin d'améliorer l'efficacité de la production et de l'utilisation de l'énergie.

5.7.10. En ce qui concerne les transports, le Comité économique et social attend la publication du Livre blanc de la Commission pour exprimer son avis.

5.7.11. En ce qui concerne les économies d'énergie dans les bâtiments, si les normes en matière de construction constituent un instrument très efficace, il n'est néanmoins pas envisageable d'élaborer des normes uniformes à l'échelle communautaire en raison des spécificités climatiques et autres des différents pays. Le Comité examinera cette question plus en détail lorsqu'il élaborera son avis sur la future proposition de directive en la matière.

5.7.12. Les activités de R&D et le VI[e] programme-cadre sont appelés à jouer un rôle crucial pour les futurs choix en matière d'énergie et de développement durable.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur:

— **la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi, de contrôle et d'information sur le trafic maritime»,**

— **la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place d'un fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dans les eaux européennes et d'autres mesures complémentaires», et**

— **la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime»**

(2001/C 221/07)

Le 25 janvier 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80 paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 mai 2001 (rapporteur: M. Retureau — corapporteuse: Mme Bredima-Savopoulou).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité a adopté le présent avis par 111 voix pour et 3 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. Poursuivant ses engagements de présentation d'une série de propositions législatives dans le domaine de la sécurité maritime, la Commission propose trois nouveaux textes du Conseil et du Parlement à propos desquels elle saisit le CES pour avis.

1.2. Il s'agit selon l'expression de la Commission d'un «deuxième train de mesures communautaires en matière de sécurité maritime suite au naufrage du pétrolier Erika», que nous désignerons pour simplifier par l'appellation de «paquet Erika II», et qui comporte trois propositions, une directive et deux règlements.

1.3. Ces propositions étaient déjà annoncées dans le paquet Erika I sur lequel le Comité s'est déjà prononcé [1]. Il avait formulé à cette occasion certaines observations générales auxquelles il convient de se reporter, en préliminaire aux observations plus détaillées qui suivront l'analyse des propositions qui lui sont soumises.

1.4. Le Comité regrette que sur la modification de la directive visant à renforcer les contrôles dans les ports, qui faisait partie du premier paquet, le Conseil n'ait pas pleinement suivi les propositions de la Commission, qui impliquaient notamment un accroissement significatif du nombre des inspecteurs qualifiés, comme l'avait souligné le Comité. La position actuelle du Conseil pourrait considérablement restreindre le nombre de navires à risque inspectés dans les ports, ce que le Comité regrette profondément; il espère que cette position pourra évoluer, de manière à assurer le plein respect des objectifs du mémorandum de Paris et du coefficient de ciblage proposé par la Commission.

1.5. Le Comité, qui avait demandé, en ce qui concerne l'introduction des pétroliers à double coque, qu'un accord soit, dans toute la mesure du possible, préalablement recherché à l'OMI, prend note avec satisfaction du fait qu'une révision de l'actuel calendrier de retrait de l'OMI, correspondant à la demande conjointe des pays membres de l'Union, a été décidée, à la session de l'OMI des 24-27 avril 2001.

1.6. Compte tenu de l'importance du facteur humain en matière de sécurité, la réception dans le droit communautaire des conventions maritimes de l'OIT par le biais de leur ratification par les États membres et la révision prochaine des textes relatifs à la formation des équipages sont devenus une nécessité urgente. Les pays membres devraient agir auprès des autres membres de l'OMI et de l'OIT et la Communauté devrait contribuer de son côté à promouvoir la ratification universelle de ces conventions et des protocoles les plus récents afin d'élever et d'unifier le niveau général de protection des marins et leur formation à la sécurité. Le Comité élaborera pour sa part un avis d'initiative à ce sujet, concernant tous les modes de transports.

2. **Les propositions législatives du paquet Erika II**

2.1. *La directive relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi, de contrôle et d'information sur le trafic maritime*

2.1.1. Les risques d'accidents liés à la concentration du trafic maritime dans les détroits sont particulièrement élevés;

[1] JO C 14 du 16.1.2001, p. 22.

de manière plus générale, les conséquences de certains accidents peuvent s'avérer catastrophiques pour l'économie et l'environnement des régions riveraines des voies de navigation européennes. Il convient donc de surveiller et d'organiser le trafic pour minimiser ces risques. C'est l'objet de la proposition de directive.

2.1.2. La Commission suggère que la directive 93/75/CEE en vigueur introduisant des obligations de notification pour les navires transportant des marchandises dangereuses ou polluantes n'est pas suffisante car elle ne concerne pas les navires qui transitent simplement au large des côtes européennes. Par conséquent, la proposition de directive prévoit, pour surveiller et contrôler plus efficacement le trafic le long des côtes de l'Union européenne:

a) d'imposer aux navires dans les eaux de la Communauté d'emporter des systèmes transpondeurs d'identification automatiques;

b) d'étendre les obligations de notification déjà prévues par la directive 93/75/CEE à d'autres marchandises dangereuses ou polluantes et en particulier aux combustibles de soute présents à bord;

c) d'avoir recours systématiquement à l'échange de données par voie électronique pour l'exploitation des données relatives aux marchandises dangereuses ou polluantes transportées par les navires;

d) d'imposer l'obligation pour les navires d'emporter des enregistreurs de données du voyage (ou boîtes noires);

e) d'accroître le développement de bases de données communes et la mise en réseau de centres permettant une connaissance plus complète du trafic dans les eaux européennes;

f) d'assurer un suivi plus étroit des navires présentant un risque particulièrement élevé pour la sécurité maritime et l'environnement;

g) de renforcer les pouvoirs d'intervention des États côtiers membres pour limiter les risques d'accidents graves (détournement, pilotage ou remorquage du navire);

h) de désigner des ports de refuge;

i) d'interdire aux navires de quitter les ports en cas de conditions météorologiques exceptionnelles.

2.2. *Le règlement relatif à la mise en place d'un Fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dans les eaux européennes et d'autres mesures complémentaires*

2.2.1. Le règlement proposé par la Commission pour améliorer les régimes de responsabilité et d'indemnisation en vigueur complète le régime international actuel à deux niveaux en instituant un fonds européen complémentaire, le fonds COPE, afin d'indemniser les victimes des marées noires survenant dans les eaux européennes. Le fonds COPE serait plafonné à un milliard d'euros et financé par les entités européennes des États membres côtiers de l'UE qui reçoivent plus de 150 000 tonnes par an de pétrole brut ou de fioul lourd et proportionnellement aux quantités réceptionnées. Le fonds ne sera activé que s'il s'est produit dans les eaux de l'UE un accident dépassant ou risquant de dépasser le plafond prévu par le FIPOL.

2.2.2. En outre, la Commission a l'intention de demander le remaniement, dans le cadre de l'OMI, du système international de responsabilité et d'indemnisation pour pallier ses lacunes en apportant les amendements suivants à la convention de 1992 sur la responsabilité civile:

— la responsabilité du propriétaire devrait être illimitée s'il est établi que les dommages causés par la pollution résultent d'une négligence grave de sa part;

— l'interdiction des demandes d'indemnisation à l'encontre de l'affréteur, du gérant et de l'exploitant du navire devrait être éliminée de la convention sur la responsabilité civile;

— il conviendrait de réexaminer l'indemnisation pour les dommages causés à l'environnement et de l'étendre en s'inspirant de régimes d'indemnisation comparables institués dans le cadre du droit communautaire.

2.2.3. La Commission propose de compléter les mesures en matière de responsabilité civile et d'indemnisation en incluant une disposition relative aux pénalités financières ou sanctions à imposer lorsqu'il est établi qu'une personne assurant le transport d'hydrocarbures en mer s'est rendue coupable d'une négligence grave.

2.2.4. Enfin, au cas où les efforts déployés pour apporter les améliorations requises aux règles internationales en matière de responsabilité et d'indemnisation échoueraient, la Commission présentera une proposition de législation communautaire introduisant un régime communautaire de responsabilité et d'indemnisation en cas de pollution maritime.

2.3. *Le règlement instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime*

2.3.1. La Commission fait valoir que la tâche d'assurer la mise en œuvre correcte et convergente de la législation existante en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution est compliquée par la diversité des traditions administratives des États membres de l'UE. Par conséquent et pour aider la Commission à garantir l'application efficace de la législation communautaire existante, un projet de règlement propose la création d'une Agence européenne pour la sécurité maritime.

2.3.2. La Commission pense qu'il serait peu réaliste, ou tout au moins prématuré, d'envisager la mise en place d'une structure opérationnelle européenne intégrée, une garde-côte européenne, dont l'action se substituerait à celle des administrations maritimes nationales. L'agence devrait au contraire appuyer l'action des États membres et de la Commission dans la mise en œuvre de la législation communautaire en surveillant son application et en évaluant l'efficacité des mesures en vigueur.

2.3.3. L'Agence n'aura aucun pouvoir décisionnel. C'est aux États membres et surtout à la Commission, dans sa mission de gardienne de la législation communautaire, qu'il reviendrait de donner la suite qu'il convient aux travaux et aux suggestions éventuelles de l'Agence.

2.3.4. L'Agence sera dotée de la personnalité juridique et devra être localisée dans un lieu approprié qui lui permettra d'établir des relations de travail avec les institutions européennes concernées.

2.3.5. L'Agence sera contrôlée par un conseil d'administration composé de quatre représentants de la Commission, de quatre représentants du Conseil, de quatre représentants nommés par le Parlement européen et de quatre représentants de l'industrie y compris les usagers nommés par la Commission. Le directeur exécutif sera nommé par le conseil d'administration sur proposition de la Commission. La durée du mandat du directeur exécutif et des membres du conseil d'administration sera de cinq ans, renouvelable une seule fois.

2.3.6. Pour le personnel de l'Agence, un petit nombre de personnes sera détaché par les institutions communautaires de manière temporaire. Les autres membres du personnel seront recrutés sur la base de leur expérience et de leur mérite ainsi que de contrats temporaires renouvelables.

2.3.7. Afin d'assurer la réalisation des objectifs définis, l'Agence aura entre autres pour tâche de fournir l'assistance technique nécessaire dans la préparation de la révision de la législation communautaire, le renforcement du régime de contrôle par l'État du port et l'inspection des sociétés de classification. L'Agence peut décider d'établir des centres régionaux dans certains États membres qui requièrent une meilleure surveillance du trafic maritime. Pour accomplir les tâches qui lui ont été confiées, l'Agence effectuera des visites dans les États membres afin de vérifier comment ceux-ci appliquent la législation.

3. **Observations générales**

3.1. *Signalement des navires*

3.1.1. Le CES est favorable à la création d'un système global centralisé de comptes rendus, de surveillance et de contrôle des navires, comprenant les services de trafic maritime (STM) et de recherche et sauvetage.

3.1.2. Le CES remarque que les propositions spécifiques portent dans une large mesure sur les obligations qui ont déjà été imposées aux navires par diverses conventions de l'OMI. La Convention UNCLOS reconnaît l'OMI comme organisation compétente pour les questions de sécurité maritime et de prévention de la pollution qui concernent le transport maritime international.

3.1.3. Le système de comptes rendus envisagé concerne la zone très large des eaux européennes et comprend des systèmes opérationnels obligatoires établis via l'OMI. La Commission suggère que les navires en transit devront participer au système de l'OMI qui couvre les eaux européennes, et progressivement à de nouveaux systèmes. En premier lieu, les États membres et la Commission devraient s'efforcer de mettre en place le système proposé dans le cadre de l'OMI, tel qu'il est envisagé à l'article 20 de la directive proposée, et de l'appliquer même unilatéralement si l'OMI ne réussit pas à mettre en place un tel système dans un délai raisonnable au plan international.

3.1.4. Le CES rappelle que dans son avis sur le premier paquet «Erika»([1]), il soutenait l'instauration d'un régime de l'État côtier qui identifierait les zones et les ports de refuge et le fait qu'ils soient équipés et capables de gérer les accidents, ce qui permettrait aux autorités de donner une assistance proactive aux navires en détresse.

3.1.5. Étant donné l'interaction entre navires et centres côtiers, le CES estime qu'il est particulièrement important que les États membres remplissent en temps utile les obligations qui leur incombent en vertu de la directive.

3.2. *Le fonds COPE*

3.2.1. La responsabilité civile et les indemnisations pour les dommages causés à l'environnement par le déversement d'hydrocarbures persistants sont régies par les conventions de 1969 et de 1992 sur la responsabilité civile (CLC) et les conventions de 1971 et 1992 sur le fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL).

3.2.2. Ces conventions ont institué un système à deux niveaux de responsabilité, la responsabilité de l'armateur étant régie par la CLC et celle du propriétaire de la cargaison par la convention FIPOL. La CLC dispose que l'armateur a une responsabilité objective pour les dommages causés par la pollution et est obligé de souscrire une assurance en responsabilité jusqu'à un certain plafond fixé par la convention. Si les demandes déposées à la suite d'un accident ayant provoqué une pollution par les hydrocarbures dépassent ce plafond, une indemnisation supplémentaire peut être obtenue auprès du FIPOL, qui est financé par les importateurs d'hydrocarbures.

([1]) JO C 14 du 16.1.2001, p. 22.

3.2.2.1. On s'accorde généralement à dire que le système s'efforce de trouver un juste équilibre entre les intérêts des victimes, qui veulent être sûrs de recevoir rapidement une indemnisation adéquate, la capacité de l'armateur à souscrire la couverture d'assurance nécessaire et la nécessité d'impliquer le propriétaire de la cargaison dans le remboursement des dommages causés par la pollution.

3.2.3. À l'heure actuelle, 57 pays sont parties à la CLC de 1992 et 55 pays à la convention FIPOL de 1992 mais on espère que d'autres vont les rejoindre. Il est intéressant de souligner que toutes les nations maritimes importantes, à l'exception des États-Unis et de la Chine, ont ratifié la convention FIPOL. Cependant, certains pays sont restés parties à la CLC d'origine (1969), qui prévoit un régime de compensation plus faible que le protocole de 1992 mais une responsabilité illimitée de l'armateur si l'accident et la pollution sont dus à une faute qui lui soit imputable. Le protocole de 1992 (CLC 1992) rend pratiquement impossible la mise en œuvre de la responsabilité illimitée qui y est également inscrite, car elle est désormais assortie de conditions exceptionnellement limitatives dans un régime de responsabilité: il faut une faute très grave, personnellement imputable à l'armateur et intentionnelle; une véritable volonté personnelle de produire la catastrophe doit être prouvée, ce qui est pratiquement impossible pour les victimes.

3.2.4. De l'avis du Comité, s'il conviendrait de conserver un certain équilibre entre les parties en présence, il est évident que les indemnisations prévues par le système actuel ne correspondent pas aux véritables montants des dommages directs et indirects causés par le déversement d'hydrocarbures et qu'il faut revoir substantiellement à la hausse les plafonds actuels tant pour la CLC que pour le FIPOL. L'accident de l'Erika a montré que les indemnisations, qui n'ont même pas encore été versées, sont loin de couvrir les dommages réels. Les parties qui financent ces deux systèmes d'indemnisation n'ont d'autre choix, si elles veulent maintenir leur contribution à ces différents fonds dans des limites raisonnables, que de pratiquer une politique de sécurité et de prévention des accidents la plus efficace possible.

3.2.5. La création d'un cadre européen complémentaire («troisième niveau»), destiné à intervenir en parallèle et en complément du système international, se justifie aux yeux du Comité si le système international ne parvient pas à fixer rapidement de nouveaux plafonds plus appropriés. Le montant d'un milliard d'euros est dans une certaine mesure comparable au plafond que les États-Unis ont fixé dans leur système unilatéral d'indemnisation à 1 milliard de dollars.

3.2.5.1. Le CES a régulièrement affirmé, tout au long d'une série d'avis en la matière, qu'étant donné le caractère international du transport maritime, il était préférable de prendre des mesures au niveau international. La mise en place d'un fonds d'indemnisation européen complémentaire ne doit pas servir de prétexte pour s'abstenir d'améliorer les indemnisations prévues par les conventions existantes et les États membres devraient avoir comme priorité de collaborer pour apporter ces améliorations indispensables.

3.2.5.2. L'amélioration significative du système international réduirait en effet d'autant les exigences de financement d'un système européen complémentaire, dans l'intérêt de toutes les parties, et en ferait porter la charge sur la totalité des opérateurs des pays parties aux conventions et non sur les seuls opérateurs européens.

3.2.6. La Commission préconise de corriger les autres lacunes du système international dans le cadre de l'OMI. Le CES prend note que des travaux sont en cours à l'OMI, au sein du FIPOL, qui a créé un groupe de travail à cette fin. Les résultats des deux sessions de mars et juin 2001 de ce groupe de travail seront soumis à l'assemblée à l'automne 2001. Le CES prend également acte que l'OMI a décidé en novembre 2000 une hausse de 50 % des plafonds fixés dans les conventions CLC et FIPOL, décision qui entrera en vigueur en novembre 2003.

3.2.7. En dépit de cette augmentation, les nouveaux plafonds ne suffiront toujours pas à couvrir certaines demandes d'indemnisation qui, comme pour l'Erika, excéderaient très largement le plafond actuel de 200 millions de DTS. D'autre part, les accidents du passé nous ont appris que des pétroliers d'un tonnage relativement faible peuvent être responsables d'énormes marées noires. Ce fut le cas pour l'Erika, où le montant maximum prévu par la CLC proportionnellement au tonnage du navire était de 12 millions USD, le FIPOL assurant le complément d'indemnisation à concurrence du plafond actuel de 200 millions de DTS.

3.2.8. À la lumière des réflexions précédentes, le CES estime que les discussions en cours au sein de l'OMI devraient peut-être aussi envisager de revoir les niveaux d'indemnisation de la CLC entre les catégories de navires, sans affecter l'équilibre général entre le navire et sa cargaison.

3.2.9. La Commission propose de réviser la CLC pour supprimer le plafonnement de la responsabilité pécuniaire de l'armateur, s'il est établi que les dommages dus à la pollution résultent d'une grave négligence de sa part.

3.2.10. Le CES fait néanmoins observer que la limitation de la responsabilité de l'armateur est au cœur de la convention de 1992 sur la responsabilité civile. Cette limitation dépend de la responsabilité objective de l'armateur et de la souscription d'une assurance couvrant les montants concernés auprès des Clubs P&I, les assureurs pour les dommages causés par la pollution par les hydrocarbures. Sous le régime actuel, une disposition prévoit la possibilité pour les requérants d'intenter

une action directe contre les Clubs P&I ainsi qu'un règlement rapide du litige, sans qu'il soit besoin de prouver qu'il y a eu faute de la part de l'armateur, ce qui évite les longues procédures et la possible désillusion des victimes de pollutions accidentelles.

3.2.11. À la lumière des réflexions précédentes, le Comité estime donc que le système actuel de responsabilité des armateurs, dont la revalorisation de 50 %, comme indiqué précédemment, interviendra en 2003, pourrait être maintenu dans l'OMI. Cependant, le Comité pense qu'un régime reposant sur la faute pouvant entraîner une responsabilité illimitée de l'armateur et le cas échéant du propriétaire de la cargaison, qui devrait être tenu au même titre que l'armateur de s'assurer de la sécurité de cargaisons potentiellement polluantes, en cas de faute ou de négligence graves qui leur soient imputables, mérite d'être examiné sérieusement en vue d'adapter le régime actuel, afin qu'il joue d'abord en tout état de cause et sans retard au profit des victimes de la pollution.

3.2.12. En ce qui concerne la proposition de la Commission en matière de responsabilité illimitée, le Comité estime donc qu'une réflexion plus approfondie est nécessaire, afin que sa mise en œuvre ne conduise pas à retarder les indemnisations, ni à entraîner des frais d'avocat et de justice tels que l'intérêt d'une telle procédure soit en fait sans intérêt réel, voire plus dommageable pour le plaignant que le système actuel. Il faut par exemple rappeler que dans le cas de la pollution des côtes nord de la Bretagne par le Torrey Canyon, les indemnités importantes obtenues par les victimes ont en fait été largement absorbées par leurs dépens, après dix années de procédures et d'expertises et contre-expertises. Cependant, les autorités pénales compétentes devraient pouvoir, en cas de faute grave ou intentionnelle, donner des suites pénales appropriées, notamment dans le cadre de la mise en œuvre envisagée d'un droit pénal de l'environnement.

3.2.13. Au cours des dix dernières années, sur 360 accidents de tankers, dans la presque totalité des cas, les dommages ont été couverts par l'assurance des armateurs, le fonds n'étant appelé en complément que dans 5 cas, et l'Erika est le seul cas où les montants alloués par le fonds seront, selon les estimations, très inférieurs aux dommages, tels que déterminés dans le cadre du système actuel de définition des dommages susceptibles d'être compensés, que le Comité estime trop limitatif.

3.2.14. La Commission propose de réexaminer et d'étendre les indemnisations pour des dommages causés à l'environnement en s'inspirant des régimes d'indemnisations comparables dans la législation communautaire pour les dommages causés à la biodiversité.

3.2.15. Le CES rappelle que dans son avis sur le «paquet» Erika I, il s'était déjà prononcé en faveur de cette idée. Dans cet avis, le CES «invite instamment la Commission et les États membres à s'en saisir, tout en coordonnant leurs efforts au sein de l'OMI pour renforcer les normes relatives à la sécurité maritime et à l'indemnisation plus complète des victimes des pollutions causées par les navires, y compris les atteintes à l'environnement et à la biodiversité».

3.2.16. De plus, le récent naufrage du chimiquier Ievoli Sun (le 31 octobre 2000 au large des côtes françaises) a mis en lumière le caractère très insatisfaisant du régime juridique régissant la responsabilité et les indemnisations pour des substances nocives et potentiellement dangereuses autres que les hydrocarbures.

3.2.17. Le CES rappelle qu'il a déjà abordé cette question dans son avis sur Erika I et invite à nouveau expressément les États membres de l'UE à ratifier de toute urgence la convention sur les substances nocives et potentiellement dangereuses (HNS) de l'OMI, dans le but d'accélérer son entrée en vigueur au niveau international.

3.2.18. Le fonds européen complémentaire ne serait donc appelé à intervenir que dans des cas que le Comité espère aussi rares que possible. Néanmoins, les dommages compensables sont les mêmes que ceux définis dans le cadre des conventions existantes. Or le Comité estime qu'il faudrait aussi compenser, outre les dommages à l'environnement et à la biodiversité, incluant tous les coûts de la remise en état et de la restauration du milieu et du sauvetage d'animaux touchés par la pollution, les dommages indirects subis par les particuliers, certaines pertes économiques subies par les entreprises, en particulier les PME dans divers secteurs, notamment le secteur du tourisme, l'atteinte durable à l'image d'une région côtière freinant l'installation d'entreprises nouvelles et la fréquentation touristique pour une longue période.

3.2.19. Pour faciliter l'accès au dédommagement des particuliers et des PME-PMI, le Comité estime qu'il conviendrait de considérer, dans le cadre des systèmes juridiques nationaux et en ce qui concerne la mise en œuvre du COPE, la possibilité de reconnaître aux organisations professionnelles et aux associations locales dont les membres sont directement concernés, y compris les associations fondées à cette fin à l'occasion d'un sinistre, et qui peuvent justifier d'une capacité légale ou d'un mandat pour agir au nom de groupes de victimes, la capacité d'ester et d'agir pour leurs mandants.

3.3. *L'Agence européenne pour la sécurité maritime*

3.3.1. Si le CES est favorable à la proposition de mettre en place un comité de la sécurité maritime qui remplacerait les comités existants visés dans les règlements et directives du

Conseil en vigueur dans le domaine de la sécurité maritime, il se demande quel est le rapport entre cette proposition et celle de créer une Agence européenne pour la sécurité maritime.

3.3.2. Le CES estime qu'il ne devrait pas y avoir de chevauchement entre le rôle et les compétences du comité de la sécurité maritime, organe régulateur, et l'Agence européenne pour la sécurité maritime, organe administratif.

3.3.3. Bien que l'Agence européenne pour la sécurité maritime, d'après ses statuts, ne dispose d'aucun pouvoir législatif ou normatif, il convient de définir clairement son rôle et ses compétences afin d'éviter tout risque de confusion ou de duplication du travail avec le comité de la sécurité maritime. Ce besoin se fait particulièrement sentir étant donné les tâches importantes qui ont été assignées à l'Agence, à savoir d'aider la Commission à mettre à jour la législation communautaire dans le domaine de la sécurité maritime.

4. **Observations spécifiques**

4.1. *Observations relatives au contenu des instruments proposés*

4.1.1. Le Comité relève que les «paquets» Erika I et Erika II sont essentiellement constitués de dispositions de nature technique et financière et qu'en dépit des considérations sur le rôle essentiel du «facteur humain» dans la prévention des accidents et la maîtrise des situations de crise, considérations d'ailleurs soulevées par la Commission et entièrement partagées par le CES, cette dimension fondamentale est absente du second paquet.

4.1.1.1. Le «facteur humain» est tout aussi important dans la prévention des accidents et la gestion des crises puisqu'il est à l'origine de 80 % des accidents maritimes. L'UE a publié plusieurs directives visant à obtenir une qualité élevée en ce qui concerne les inspections des États du port, les sociétés de classification et les équipages. La directive 94/58/CE [1] dans la version de la directive 98/35/CE [2] fixe le niveau minimal de formation des gens de mer par l'adoption de la convention STCW de l'OMI. La directive 1999/63/CE [3] fixe à l'échelle communautaire des règles relatives à l'organisation du temps de travail sur les navires des États membres, contribuant ainsi à la sécurité des navires. Elle est complétée par la directive 1999/95/CE [4] qui étend l'application de la durée du travail des gens de mer aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté. L'article 12 de la directive 95/21/CE [5] relative au contrôle par l'État du port fixe la compétence professionnelle des inspecteurs. L'article 4, premier alinéa de la directive 94/57/CE [6] en référence à l'annexe B, point 6, stipule expressément que les inspecteurs des sociétés de classification sont soumis à des audits qualité internes et à une formation continue.

4.1.1.2. Sans sous-estimer les dispositions ci-dessus, dont certaines devraient faire prochainement l'objet d'amendements, le Comité n'en estime pas moins que de nouvelles mesures concrètes en ce qui concerne le nombre, la formation initiale et permanente et les conditions générales d'exercice des inspecteurs, des contrôleurs de trafic, des sauveteurs et des équipages de navires auraient dû être envisagées en même temps que les mesures juridiques et techniques. Il s'inquiète également du nombre croissant de certifications frauduleuses pour les gens de mer, qui porte au final préjudice à la sécurité, ainsi que de l'augmentation alarmante des attaques de pirates dans certaines parties du monde, ce qui requiert une réaction au niveau international. Le Comité invite en conséquence la Commission à formuler des propositions appropriées, comme dans un nouveau paquet «Erika III» relatif à la dimension humaine, afin de permettre une approche globale et intégrée de la sécurité maritime.

4.1.2. L'OIT joue, et doit continuer à jouer, en étroite coopération avec l'OMI, un rôle essentiel en ce qui concerne la formation, les conditions de vie et de travail et la sécurité des équipages, Ainsi, de nouvelles conventions internationales du travail relatives aux gens de mer ont été adoptées par la session maritime de la Conférence de l'OIT en 1996, l'application des conventions maritimes de l'OIT étant étroitement liée à celle des conventions de l'OMI. En outre, la 29e session de la Commission paritaire maritime de l'OIT a adopté le 26 janvier 2001 à Genève plusieurs résolutions pertinentes en matière de sécurité et une déclaration en matière sociale mettant en valeur la nécessité d'une approche intégrée incluant la dimension humaine. La Commission et les États membres ont une responsabilité conjointe majeure en ce qui concerne la ratification, la mise en œuvre effective et le suivi des conventions et recommandations maritimes de l'OIT. Le Comité regrette d'observer que cette responsabilité conjointe tarde à être mise en œuvre et invite la Commission et les États à remédier au retard accumulé dans les meilleurs délais.

---

(1) JO L 319 du 12.12.1994, pp. 28 à 58, Avis du CES JO C 34 du 2.2.1994, p. 10.
(2) JO L 172 du 17.6.1998, pp. 1 à 26, Avis du CES JO C 206 du 7.7.1997, p. 29.
(3) JO L 167 du 2.7.1999, pp. 33 à 37.
(4) JO L 14 du 20.1.2000, p. 29, Avis du CES JO C 138 du 18.5.1999, p. 33.
(5) JO L 157 du 7.7.1995, pp. 1 à 19.
(6) JO L 319 du 12.12.1994, pp. 20 à 27, Avis du CES JO C 34 du 2.2.1994, p. 14.

4.1.3. L'insuffisance du recrutement d'inspecteurs qualifiés pour l'exercice des devoirs d'inspection par les États du port a été à la source de l'édulcoration par le Conseil des propositions du paquet Erika I, que la Commission a expressément regrettée, ainsi que le CES. Tous les personnels de sécurité à terre ainsi que les pilotes, les sauveteurs en mer, les spécialistes de la prévention et de la lutte contre la pollution, etc., doivent être pris en considération en termes de recrutement, de formation et de conditions de travail appropriées.

4.1.4. Le CES exprime à nouveau [1] ses inquiétudes quant au fait que les pressions économiques qui s'exercent sur les capitaines et les équipages qui servent toujours sur des navires inférieurs aux normes pourraient influer sur la sécurité du navire. Il convient donc d'encourager les membres d'équipage à signaler des anomalies à bord susceptibles de causer des accidents et de leur accorder ensuite une protection appropriée. La dimension humaine de la sécurité doit, aux yeux du Comité, être prise impérativement en considération si l'on veut que les mesures techniques proposées soient appliquées de manière efficace et dans de bonnes conditions.

4.2. *Directive relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi, de contrôle et d'information sur le trafic maritime*

4.2.1. Les données concernant la capacité des soutes et celle des réservoirs de carburant du navire devraient être intégrées dans la base de données *Equasys*. Pour déterminer la quantité et la nature des produits potentiellement polluants effectivement transportés par un navire et permettre de prendre des mesures appropriées en cas d'accident ou pour l'application de certaines règles de navigation, le Comité estime que la déclaration devrait porter sur la nature et les quantités relatives à la cargaison et au carburant du navire.

4.2.2. Le CES remarque que le chapitre V de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS) prévoit des dispositions détaillées sur les routes de navigation, les système de comptes rendus des navires et les service de trafic maritime, dispositions complétées par des résolutions décrivant en détails les principes de ces services, systèmes et modalités de fonctionnement. L'exigence formulée à l'article 5 paraît donc pour les navires couverts par le régime SOLAS faire double emploi puisque l'obligation pour les navires de participer au système de comptes rendus adopté par l'OMI et de respecter les procédures en vigueur découle déjà de la Convention SOLAS.

4.2.3. Le CES a parfaitement conscience de l'utilité des systèmes d'identification automatique (AIS), connus sous le nom de transpondeurs. Néanmoins, pour conserver une certaine logique avec les exigences formulées au niveau international, l'article 7 devrait exiger des navires qu'ils soient équipés d'AIS, conformément au calendrier prévu dans la règle V/19.2.4 de la Convention SOLAS. Pour leur part, les États membres devraient s'équiper dès le 1er juillet 2003 sur leurs côtes des équipements de réception radio nécessaires à l'exploitation des données fournies par les transpondeurs.

4.2.4. L'article 8 devrait être modifié de telle sorte qu'il requiert des navires qu'ils soient équipés d'un enregistreur de données du voyage (ou VDR, Voyage Date Recorder) lorsque la règle V/20 de la Convention SOLAS, qui entrera en vigueur le 1er juillet 2002, l'exige. L'OMI a conclu qu'à ce stade, on ne pouvait exiger des navires cargos existants qu'ils soient équipés de VDR. En utilisant la procédure prévue à l'article 23, il sera possible à l'avenir d'harmoniser les exigences pour les navires cargos existants avec celles de l'OMI, pour ce qui concerne le calendrier et les variations de normes (équipement VDR plus simple).

4.2.5. Le Comité espère également que l'accord final en vue de la mise en œuvre du système *Galileo* pourra être rapidement opérationnel, car il permettrait de déterminer avec une extrême précision la position des navires et apporterait une aide importante à la sécurité, au suivi de la route des navires, à la localisation des pollutions accidentelles et volontaires, une fois intégré dans le système de surveillance de la navigation.

4.2.6. Dans la mesure où l'article 13 vise à identifier les navires présentant un risque potentiel et à ce que les informations nécessaires soient transmises à l'autre partie, il est parfaitement clair. Les actions spécifiées au paragraphe 3, dont il semble qu'elles relèvent du contrôle de l'État du port, pourraient néanmoins susciter une certaine confusion.

4.2.7. Le CES est favorable à tous les efforts d'information à l'intention des marins et des États côtiers sur les dangers de navigation. Toutes les obligations de signalement des incidents et accidents en mer prévues à l'article 14 auxquelles sont soumis les capitaines de navires doivent être compatibles avec le droit international en la matière, et en principe avec l'article 8 et l'annexe I de la Convention MARPOL ainsi que la règle V/31 de la Convention SOLAS. Cependant, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, récemment entrée en vigueur, ouvre des possibilités nouvelles d'intervention pour l'État côtier afin de protéger les ressources économiques et la sécurité de ses eaux et de ses côtes dans toute l'étendue de sa zone économique exclusive pouvant aller jusqu'à 200 milles marins de sa côte, voire au-delà si nécessaire, et ces nouvelles compétences ne sont pas définies limitativement par la Convention. Les informations pertinentes à communiquer par le capitaine en cas de survenance d'un des risques envisagés par l'article 15 sont consistantes avec la Résolution A.851(20) de l'OMI.

[1] Le «paquet» Erika I, JO C 14 du 16.1.2001, p. 22.

4.2.7.1. Le Comité reconnaît que dans les conditions contemporaines du transport maritime et en raison du nombre élevé de pavillons et de navires sous normes, compte tenu de la nature des cargaisons, des quantités transportées et de l'intensité du trafic au large des côtes européennes, il est devenu nécessaire d'étendre significativement les pouvoirs des États du port et des États côtiers, notamment pour suppléer les défaillances de quelques États laxistes sous le pavillon desquels sont inscrits de très importants tonnages en élaborant, sur le fondement juridique de la Convention de l'ONU, un droit maritime plus approprié à notre temps et aux risques majeurs encourus, dont témoignent de graves accidents récents. La société civile soutient ces tendances et demande des normes plus strictes et plus efficaces en matière de sécurité de navigation et de prévention de la pollution.

4.2.8. Tous les navires peuvent rencontrer des conditions météorologiques exceptionnellement défavorables en mer, mais l'état général du navire ou la nature de la cargaison doivent inciter à une prudence renforcée. La règle V/34 de la Convention SOLAS prévoit que le capitaine a l'obligation de s'assurer que le voyage prévu a été planifié de manière à garantir une navigation sûre et à éviter les situations dangereuses, y compris en anticipant tous les dangers de navigation connus et les conditions météorologiques contraires. De même, la compagnie ou toute autre personne ne doit ni restreindre ni empêcher le capitaine d'exercer son jugement professionnel en ce qui concerne le respect de la sécurité de navigation et la protection de l'environnement marin. Cependant, les capitaines sont trop souvent contraints d'agir contre leur gré. Le CES comprend donc la motivation qui sous-tend la proposition de l'article 15 et le désir d'intervenir dans des cas exceptionnels lorsque le capitaine semble manquer de prudence dans la conduite de son navire, voire faire preuve de témérité en choisissant de prendre la mer dans des conditions particulièrement mauvaises. Mais l'article ne fournit pas aux autorités portuaires des critères objectifs suffisamment élaborés pour agir de manière logique et uniforme. Le CES estime que l'article 15 devrait être plus précis à cet égard, en fixant clairement les principes généraux à respecter. En même temps, la Commission et les États membres devraient contribuer à l'évolution de l'OMI à cet égard, en élaborant des lignes directrices détaillées pour une application pratique.

4.2.9. Le CES se félicite que l'on ait reconnu la nécessité d'établir un cadre juridique pour le traitement des navires en détresse. Le CES est également d'accord avec la Commission lorsqu'elle estime que ce problème a manifestement une double dimension communautaire et internationale, étant donné que les navires auxquels l'accès à un port ou à une zone de refuge a été refusé sont susceptibles, lorsqu'ils cherchent une autre zone de refuge, de mettre à contribution les services de recherche et de sauvetage d'autres pays ou d'être responsable d'une pollution de la zone côtière d'autres pays.

4.2.10. Le CES, s'il est favorable à la proposition, est conscient du caractère problématique de la notion de «port de refuge» et des intérêts conflictuels qui entrent en jeu. Il a cependant le sentiment que dans la plupart des cas, les navires en détresse ont besoin de se réfugier dans des eaux abritées pour éviter ou limiter au maximum les conséquences d'un accident, sans avoir nécessairement besoin de la protection du port en tant que tel. C'est pourquoi dans certaines circonstances et sous certaines conditions qui devraient être clairement définies à l'article 17, le CES suggère que la notion de «zone de refuge» ou d'eaux abritées soit également prise en considération, avec d'éventuels équipements appropriés, afin que les navires en détresse puissent être dirigés le cas échéant vers ces eaux abritées et non pas vers un port. Le CES persiste à croire que la sauvegarde de la vie humaine doit dominer toutes les autres considérations.

4.3. *Règlement relatif à la mise en place d'un fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dans les eaux européennes et d'autres mesures complémentaires*

4.3.1. Article 10 — Sanctions

4.3.1.1. En vertu de l'article 10, les États membres arrêtent des sanctions financières à imposer à toute personne convaincue par un tribunal d'avoir contribué, par ses actes ou omissions fautifs, qu'ils soient intentionnels ou imputables à une négligence grave, à un événement ayant causé ou menaçant de causer une pollution par hydrocarbures. Selon le paragraphe 3, ces sanctions ne sont pas assurables et seront de nature pénale. En outre, elles s'appliqueront à tous les navires et pas seulement aux pétroliers auxquels le reste du règlement s'applique.

4.3.1.2. Le CES fait remarquer que selon les termes de cet article, la législation pénale devra être adoptée par les États membres et non par l'UE. En tout état de cause, le CES se demande si l'adoption d'une législation de nature pénale est compatible avec la législation communautaire, au stade actuel de son développement. En outre, les législations nationales de plusieurs États membres prévoient des sanctions pénales de nature financière en cas de pollution marine. La Commission est invitée à dresser l'inventaire de toutes les législations nationales concernées dans les États membres avant de procéder à l'adoption de l'article 10. Par ailleurs, les termes d'«actes ou d'omissions (...) imputables à une négligence grave» pourraient n'être pas suffisamment précis pour être intégrés dans le dispositif juridique communautaire et porter atteinte à des systèmes juridiques déjà bien établis et fonctionnels. En attendant que la communautarisation du troisième pilier progresse, il conviendrait de garantir que de tels actes ne restent pas impunis sous la législation nationale des États membres.

4.4. *Règlement instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime*

4.4.1. Le CES remarque que ce n'est pas uniquement dans le domaine de la sécurité maritime et de la prévention de la pollution des mers que les États membres disposent de

structures et traditions administratives différentes. À son avis, la législation existante pourrait être appliquée de façon correcte et convergente grâce un certain nombre d'éléments importants bien connus, notamment des politiques claires, des engagements fermes et des ressources adéquates. Le règlement proposé ne cherche pas à remédier fondamentalement aux divergences d'application ni même à établir un modèle administratif pour redresser la situation. Il vise plutôt à mettre en place une entité administrative chargée de contrôler et de superviser les pouvoirs et prérogatives des administrations nationales.

4.4.2. Le CES est d'avis qu'étant donné l'objectif que l'on souhaite atteindre, il serait préférable d'avoir une représentation plus large et plus équilibrée des parties intéressées y compris les usagers et des secteurs professionnels au sein du conseil d'administration. Il pense également qu'il serait sage de s'assurer qu'un nombre significatif des personnes travaillant pour l'agence soit détaché par les administrations nationales, pour des raisons évidentes. Les experts nationaux, en temps qu'agents temporaires, peuvent faciliter l'établissement du lien indispensable entre l'agence et les administrations nationales, et se familiariser avec les politiques communautaires pour le plus grand profit de leurs administrations lorsque leur contrat arrivera à expiration.

4.4.3. Le CES a pris note de l'étendue des tâches fixées à l'agence, ainsi que de toutes les autres tâches confiées à la Commission par la législation communautaire sur la sécurité maritime, notamment la législation applicable aux équipages de navires. Si certaines de ces tâches semblent être de nature purement administrative, d'autres pourraient être à l'origine d'une certaine confusion ou d'une duplication des travaux qui doivent, selon la législation communautaire, être exécutés par d'autres organes, à savoir le Comité de sécurité maritime et le comité établi en vertu de la directive 94/57/CE telle qu'amendée.

4.4.4. Le pouvoir accordé à l'agence d'effectuer des visites dans les États membres et d'examiner tous les dossiers, données, comptes rendus, d'en faire des copies, de demander des explications verbales à tout membre du personnel et de pénétrer dans tout local, terrain ou moyen de transport peut sembler excessif et aller bien au-delà de l'objectif poursuivi par le règlement. Une relation de travail efficace et une pleine et entière coopération entre les États membres et les institutions communautaires sont indispensables et doivent être mises en place et développées, et pourraient souffrir si l'équilibre entre les entités respectives en ce qui concerne leur mandat, leurs compétences et leurs prérogatives venait à être rompu.

5. **Conclusions**

5.1.1. Le Comité, sous réserve de ses observations et suggestions, estime qu'en général le paquet Erika II va dans la bonne direction pour ce qui est d'établir des conditions de navigation sûres et éviter les pollutions accidentelles, et pour, en cas d'accident, assurer une compensation suffisante et équitable de l'ensemble des dommages causés aux particuliers et à l'environnement.

5.1.2. Il reste cependant bien du chemin à parcourir pour perfectionner et compléter les propositions législatives en matière de sécurité maritime, en gardant toujours à l'esprit le caractère international du transport maritime ainsi que les compétences et le rôle des institutions de régulation et normatives en place, en particulier l'OMI et l'OIT et leurs conventions et recommandations, et plus généralement tout le système conventionnel international encadré par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (convention de Montego Bay, à laquelle la Communauté elle-même est partie) définissant les droits et devoirs des États du pavillon, côtiers et du port, toutes institutions et conventions qui jouent un rôle essentiel et qu'il convient de renforcer.

5.1.3. Plus important encore, il convient de créer les conditions d'une mise en œuvre effective du droit maritime européen et international, qui exige un engagement politique dans la durée, des moyens matériels accrus, une coopération sincère et efficace entre la Commission et l'Agence, les commissions maritimes et les autorités compétentes des États membres, et exige la prise en considération du facteur humain, le plus essentiel aux yeux du Comité en matière de sécurité du transport maritime, secteur d'activité stratégique pour le commerce intérieur et extérieur de l'Union.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au relevé statistique des transports par chemin de fer»

(2001/C 221/08)

Le 21 mars 2001, le Conseil, conformément à l'article 285 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé 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 8 mai 2001 (rapporteur: M. Donnelly).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité a adopté le présent avis par 112 voix pour et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. La Commission a présenté la proposition à l'examen afin de permettre d'évaluer les effets des actions communautaires déployées dans le domaine du transport par chemin de fer et d'étayer la préparation de nouvelles actions. Elle estime qu'il est important de disposer de statistiques communautaires permettant de suivre l'évolution de l'industrie ferroviaire.

1.2. En particulier, la Commission pense à dresser un inventaire systématique de données harmonisées sur la sécurité en matière de transport par chemin de fer. Jusqu'à présent, ces données sont absentes des statistiques disponibles sur le transport par chemin de fer. Cette faiblesse va être réparée par le présent règlement.

1.3. Des statistiques sur le transport par chemin de fer sont déjà collectées depuis 1980 en application de la directive 80/1177/CEE, mais celle-ci présente les lacunes suivantes:

— elle ne couvre que le transport de marchandises;

— elle ne comprend qu'une liste d'administrations ferroviaires pour lesquelles des données doivent être établies. Or, du fait notamment de la scission opérée dans le secteur des chemins de fer entre les gestionnaires d'infrastructures et les exploitants, cette liste n'est plus actuelle;

— la qualité des statistiques fournies est insuffisante;

— elle ne contient aucune disposition permettant d'adapter la directive par le biais d'une procédure de comité.

Compte tenu de ces lacunes et vu l'opportunité d'une ventilation régionale plus détaillée des statistiques, il est proposé de remplacer la directive 80/1177/CEE par la présente proposition de règlement, afin qu'à l'avenir les flux de fret et de voyageurs sur l'ensemble du territoire communautaire soient décrits sur une base de région à région.

1.4. Outre les statistiques collectées par les États membres au titre de la directive 80/1177/CEE [1], ces derniers sont tenus, conformément au règlement (CEE) no 1108/70 [2], de communiquer chaque année des informations sur l'utilisation des infrastructures et sur les dépenses y afférentes. Enfin, d'autres statistiques sur le transport ferroviaire sont également rassemblées sur une base volontaire. Le Comité demande qu'une attention particulière soit accordée à la garantie du respect de la vie privée dans le cadre de la collecte des données statistiques.

1.5. Le nouvel acte juridique prend la forme d'un règlement plutôt que d'une directive car il doit être directement applicable sans transposition dans le droit national. Bien entendu, les autorités nationales gardent la possibilité de collecter les statistiques demandées en appliquant des méthodes tenant compte des conditions différentes existant dans les États membres. Par ailleurs, il existe également un règlement relatif au relevé statistique des transports de marchandises par route, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1999 (Règlement (CE) no 1172/98) [3].

1.6. Le Comité juge indispensable que les données statistiques recueillies pour tous les modes de transport soient comparables. Pour lui, cette nécessité est encore accrue par le fait que des statistiques sont (vont être) collectées pour tous les systèmes de transport.

2. Observations générales

2.1. Le règlement prévoit une nouvelle série de statistiques communautaires sur le transport de voyageurs par chemin de fer. S'agissant du transport de marchandises, des données sont déjà collectées au titre de la directive 80/1177/CEE. Compte tenu des «contraintes méthodologiques imposées à la collecte de données sur le transport de voyageurs par chemin de fer», la Commission propose de recueillir une quantité limitée de données et d'inclure à l'avenir des statistiques supplémentaires.

---

[1] JO L 350 du 23.12.1980, pp. 23-40, avis JO C 300 du 18.11.1980, p. 3.

[2] JO L 130 du 15.6.1970, pp. 4-14, avis JO C 48 du 16.4.1969, p. 1.

[3] JO L 163 du 6.6.1998, pp. 1-12, avis JO C 95 du 30.3.1998, p. 33.

Le Comité s'étonne du fait qu'en fonction de la quantité et de l'exactitude des données fournies sur une base volontaire, Eurostat développe une méthode permettant d'insérer ultérieurement des statistiques supplémentaires dans le règlement.

2.2. La Commission précise que les données relatives aux flux de transport sur le réseau ferroviaire sont de même nature que celles actuellement collectées pour le transport routier par les recensements quinquennaux sur les routes européennes, coordonnés par l'UNECE. Elle ajoute que la méthodologie mise en place pour la collecte des données pour le transport ferroviaire sera différente de celle utilisée pour d'autres modes de transport. Le Comité n'y voit aucun inconvénient.

2.3. À la lecture des annexes à la proposition de règlement, il apparaît que les États membres devront collecter et transmettre des statistiques, tant annuelles que trimestrielles, sur le transport de voyageurs et de marchandises, sur les prestations et les indicateurs. Cette obligation va exiger une main-d'œuvre nombreuse et entraînera de ce fait une augmentation des coûts. Dans sa proposition, la Commission n'a pas prévu la possibilité d'octroyer aux États membres, pendant un certain nombre d'années, une contribution financière visant à compenser les frais supplémentaires attendus. Le Comité estime qu'il y aurait lieu de prévoir une participation aux frais, d'autant qu'au titre du règlement (CE) nº 1172/98 susmentionné, la Communauté verse une contribution financière pendant les trois premières années.

2.4. Le Comité relève que la proposition de la Commission n'envisage pas pour l'heure — à juste titre — la question de la collecte des données à laquelle les pays candidats devront procéder. Il demande toutefois de veiller à ce que ces derniers soient informés suffisamment tôt de leurs futures obligations.

2.5. La Commission précise que les lacunes exposées au paragraphe 1.3 constituent les raisons essentielles à l'origine de la présente proposition de règlement, mais souligne que les données statistiques à collecter revêtent également un caractère important pour les parties intéressées dans les États membres dans la mesure où:

— des informations seront disponibles sur le marché du transport par chemin de fer,

— ces informations peuvent être utilisées par les entreprises ferroviaires dans l'optique d'une comparaison des performances, et

— ces informations pourraient être utilisées dans la recherche de financement pour des projets majeurs, les banques recevant ainsi des informations objectives sur la viabilité financière de ces projets.

2.6. Le Comité demande d'accorder une attention particulière au rôle que l'évolution technologique est susceptible de jouer dans le cadre de la collecte de données. Ainsi, le projet GALILEO pourrait par le système satellite résoudre une partie du problème lié à la collecte de données statistiques.

3. **Observations spécifiques**

3.1. Le Comité souscrit aux exceptions du champ d'application visées à l'article 2 de la proposition de règlement, lesquelles sont jugées de moindre importance pour le marché ferroviaire communautaire.

3.2. La Commission propose que le choix entre une déclaration détaillée ou simplifiée soit effectué selon la procédure définie dans la décision du Conseil du 28 juin 1999 (1999/468/CE). Les États membres devront toutefois s'en tenir à leur choix. Le Comité se rallie à cette approche dans la mesure où elle garantit la souplesse nécessaire.

3.3. En ce qui concerne la nomenclature des marchandises, la Commission a opté pour la répartition NST/R traditionnelle, tandis que pour la nomenclature des marchandises dangereuses, la classification correspond à celle généralement utilisée dans le contexte ferroviaire et définie dans le règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID). Le Comité souscrit à ces nomenclatures.

3.4. Le Comité émet de sérieux doutes quant au bien-fondé d'une période de trois ans au terme de laquelle la Commission devrait procéder à une évaluation. L'expérience acquise en matière de statistiques étaye du reste ces doutes en suffisance. De l'avis du Comité, il serait préférable d'opter pour une période d'évaluation plus longue, par exemple cinq ans, d'autant que la Commission propose après trois ans déjà de soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport comprenant à la fois une évaluation de la qualité et une analyse des coûts/bénéfices de ces statistiques.

4. **Résumé et conclusions**

4.1. D'une manière générale, le Comité accueille favorablement l'intention de la Commission de créer une base statistique adéquate tant pour le transport de voyageurs que pour le transport de marchandises par chemin de fer. Il se réjouit en particulier de son intention d'ajouter des données sur la sécurité aux statistiques à collecter.

4.2. La proposition de règlement à l'examen part du principe que les frais supplémentaires inhérents à la collecte des données sont entièrement à charge des États membres. Au vu de l'expérience acquise dans le cadre d'un règlement similaire relatif au relevé statistique des transports de marchandises par route (règlement (CE) nº 1172/98), lequel prévoyait bien la mise à disposition de moyens financiers par la Communauté au bénéfice des États membres, la présente proposition laisse perplexe.

4.3. Le Comité suggère à la Commission d'envisager d'étendre à cinq ans, au lieu des trois ans proposés, la durée de la période prévue pour l'évaluation du règlement. Pour lui, il n'est pas réaliste, après une période aussi brève, d'émettre un jugement sérieux sur l'efficacité et la qualité des données statistiques collectées et de soumettre un rapport circonstancié au Parlement européen et au Conseil.

4.4. Le Comité recommande d'exploiter toutes les possibilités technologiques pour la collecte de données statistiques. Il pense notamment aux possibilités qu'offrent les communications par satellite. Par ailleurs, de l'avis du Comité, il importe que les pays candidats ainsi que la Suisse soient informés de leurs futures obligations et ce, dans le but d'augmenter à l'avenir la comparabilité des données statistiques.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil»

(2001/C 221/09)

Le 14 février 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 mai 2001 (Rapporteur: M. Braghin).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 109 voix pour et 3 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. La proposition de directive à l'examen a pour objet de contribuer à aligner la législation communautaire sur les dispositions des articles 6 et 7 de la Convention d'Aarhus relatifs à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle permettra à la Commission de s'acquitter de ses obligations internationales et ouvrira la voie à la ratification de la Convention par la Communauté européenne.

1.2. Les articles en question prévoient l'information et la consultation du public avant l'adoption de décisions ayant une incidence sur l'environnement. La proposition contient une série d'amendements à la directive 85/337/CEE («directive EIE»), relative à l'évaluation de l'incidence de certains projets publics et privés sur l'environnement, ainsi qu'à la directive 96/61/CE («directive IPPC»), relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, plus particulièrement en ce qui concerne l'autorisation des catégories d'activités industrielles énumérées en annexe à cette directive.

1.3. Une action au niveau communautaire est jugée nécessaire pour garantir que les procédures de participation du public à la prise de décision dans le domaine de l'environnement soient cohérentes dans tous les États membres, mais doit laisser à ceux-ci le soin de définir les modalités pratiques de mise en application.

1.4. Étant donné que tous les États membres et la Communauté ont déjà signé la convention, la proposition ne devrait induire pour les États membres aucun coût nouveau autre que celui lié en tout cas à la transposition des dispositions de la convention dans les législations nationales. Des coûts sont cependant à prévoir au niveau de la diffusion des données à plus grande échelle, de l'organisation et de l'analyse des différents volets de la participation du public (notamment sous forme d'avis), ainsi que de l'éventuelle consultation de celui-ci par le biais d'enquêtes publiques et, enfin, de la diffusions des décisions prises.

2. **Observations**

2.1. Le Comité économique et social approuve l'importance accordée par la Commission à l'accès du public à l'information environnementale dans sa proposition de modification de la directive 90/313/CEE [1], puis dans sa proposition de directive sur la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. Cette question revêt une importance considérable sur le plan politique et présente des aspects techniques et juridiques que la Commission a pris en compte dans les modifications spécifiques qu'elle propose d'apporter aux directives 85/337/CEE et 96/61/CE afin de les aligner sur les dispositions et l'esprit de la Convention d'Aarhus. Cet effort de cohérence et de précision, notamment terminologique, explique que certains aspects de la proposition aillent au-delà du contenu de la convention et que d'autres ne la respectent pas fidèlement, comme le Comité le relève plus loin.

2.2. Le Comité économique et social partage l'avis selon lequel la législation communautaire doit être alignée sur les dispositions de la Convention d'Aarhus traitées par la proposition de directive à l'examen, relatives à l'accès à l'information (premier pilier, qui a déjà fait l'objet d'un avis), à la participation du public au processus décisionnel (deuxième pilier) et à l'accès à la justice en matière d'environnement (troisième pilier). Le Comité juge positif l'effort visant à éliminer toute disparité entre les différentes législations des États membres et à définir des procédures d'intervention homogènes.

2.3. Le Comité considère que l'information est un droit du citoyen, qu'elle doit être fournie de la manière et dans les délais les plus appropriés et représenter véritablement un outil constructif en vue de la participation du public et ce, sans être à l'origine d'une charge de travail et de frais inutiles pour les autorités et sans perturber les activités économiques concernées. Cet aspect doit être pris en compte lors de l'évaluation de l'efficacité des mesures proposées.

2.4. La nouvelle définition des notions de «public» et de «public concerné», qui se base sur les dispositions de l'article 2, paragraphes 4 et 5 de la convention d'Aarhus, représente un pas important vers l'harmonisation des systèmes nationaux. Le Comité souligne toutefois que la définition du «public concerné», présenté comme celui qui a un intérêt à faire valoir à l'égard de la procédure d'autorisation, reste très vague puisqu'elle ne précise pas que cet intérêt doit être direct, concret, et en tout cas reconnu par la législation nationale.

2.5. Aux termes de la proposition de directive, des organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt. Le Comité estime que la formulation «qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne» est trop générale et invite la Commission à rechercher une définition qui lie la participation de ces organisations à des intérêts spécifiques en matière d'environnement.

2.6. Étant donné qu'elle traite de l'information dans le cadre de la participation du public, la Convention d'Aarhus implique la protection d'intérêts légitimes tels que la confidentialité des données à caractère personnel, la confidentialité des informations commerciales et industrielles, les droits de propriété intellectuelle et l'autorisation de divulguer les informations lorsque la législation en vigueur dispose que les parties ne sont pas tenues de le faire (article 4, paragraphe 3 et article 6, paragraphe 6 de la convention). Bien que la proposition de directive n'aborde pas ces aspects dans le cadre de la divulgation d'informations relatives à l'environnement, le Comité considère toutefois qu'il convient de protéger ces intérêts légitimes tout en restant dans les limites fixées par la convention d'Aarhus [2].

2.7. Le Comité considère lui aussi qu'il est opportun d'introduire [3] l'obligation pour les États membres de veiller, dans le cadre de leur législation nationale, à instituer une procédure de recours devant une instance judiciaire ou un autre organe établi par la loi, qui soit rapide sans que son coût ne soit prohibitif, et dont les délais soient précis et réduits. Étant donné que les différentes législations nationales contiennent déjà des dispositions relatives aux principes et aux conditions de l'accès à la justice en matière d'environnement en ce qui concerne les décisions des autorités publiques, la Commission devrait élaborer des propositions en vue d'harmoniser davantage ces dispositions nationales.

2.7.1. La proposition de directive dispose que tout organisme ou toute personne qui est touché(e) ou risque d'être touché(e) par la procédure d'autorisation (article 2, paragraphe 1) ou par les décisions prises relatives à la délivrance ou à l'actualisation des autorisations et des modalités dont elles sont assorties (article 3, paragraphe 1, point b.14) a le droit de contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, d'une décision ou d'un acte. Compte tenu de la formulation actuelle du texte, une personne dont le droit de participer à la procédure n'a pas été respecté peut former un recours pour dénoncer cette erreur de procédure mais également la légalité,

[1] COM(2000) 402 final, du 29.6.2000, sur lequel le CES s'est exprimé dans son avis CES 1408/2000 du 29 novembre 2000. (JO C 116 du 20.4.2001, p. 43).

[2] Avis du CES sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale» CES 1408/2000 — 2000/0169 COD, 29 novembre 2000. (JO C 116 du 20.4.2001, p. 43).

[3] Insertion dans la directive 85/377/CEE en tant qu'article 10 bis et dans la directive 96/61/CE en tant qu'article 15 bis.

quant au fond, de la procédure en question. Cette formulation pourrait par conséquent, dans la pratique, encourager la présentation de demandes dans le seul but de retarder les procédures administratives, ce qui augmenterait les coûts et donnerait lieu à un recours non justifié aux organes juridiques chargés des contentieux.

2.7.2. En vertu des principes consolidés du droit, toute personne qui doit préserver des droits spécifiques protégés par la loi doit avoir la possibilité de contester la légitimité d'un acte quant au fond; il ne faut pas confondre cette possibilité avec celle consistant à former un recours contre la légalité d'une procédure ou d'une omission. La proposition de la Commission devrait par conséquent établir une distinction claire entre la formation d'un recours contre la légalité d'une procédure et la formation d'un recours contre la légalité quant au fond.

2.8. Le Comité reconnaît l'opportunité de prendre en compte l'aspect de l'information et de la participation du public aux décisions susceptibles d'avoir des effets transfrontaliers, même s'il n'est pas prévu par la convention d'Aarhus. Pour être viable, la proposition devrait consacrer le principe de l'équilibre entre les différents intérêts légitimes concernés, afin d'éviter tout utilisation abusive de cet instrument sur la base de prétendus effets transfrontaliers sur l'environnement au détriment des intérêts sociaux et économiques du pays dans lequel la décision a été prise ou l'autorisation donnée, et clarifier la question de la langue et des frais de traduction, afin d'éviter des frais et des délais excessifs. Le Comité considère que la Commission devrait inviter les États membres à lui présenter des rapports réguliers sur la mise en œuvre de ces dispositions.

2.8.1. La Commission est invitée à veiller à ce que, dans le cadre des négociations d'adhésion, le droit à l'information et à la participation du public aux plans et programmes en matière environnementale soit garanti conformément aux dispositions des directives en cours de modification et, plus particulièrement, à ce que les questions transfrontalières fassent l'objet d'une procédure efficace.

2.9. Les critères d'évaluation relatifs à la modification et/ou à l'extension substantielle d'une exploitation ou d'un processus productif, figurant à l'article 3, paragraphe 1, point a), ne sont pas suffisamment clairs et peuvent prêter à confusion. Il serait plus logique de conserver la définition de modification substantielle figurant à l'article 2 de la directive 99/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 sur la réduction des émissions de composés organiques volatiles (COV), qui fait notamment référence à des exploitations relevant du champ d'application de la directive 96/61/CE.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur:

— **le «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la stratégie de la qualité pour l'huile d'olive», et**

— **la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement nº 136/66/CEE, ainsi que le règlement (CE) nº 1638/98, en ce qui concerne la prolongation du régime d'aide et la stratégie de la qualité pour l'huile d'olive»**

(2001/C 221/10)

Le 19 janvier 2001, le Conseil, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

La section de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 mai 2001 (rapporteur: M. Barato Triguero).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 110 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. Le Comité économique et social se prononce sur la proposition élaborée par la Commission en ce qui concerne la prolongation du régime d'aide et la stratégie de la qualité pour l'huile d'olive. De plus, il formule les observations appropriées sur le rapport relatif à «La stratégie de la qualité pour l'huile d'olive», eu égard à son influence sur le futur régime de l'OCM de l'huile d'olive.

1.2. Le CES souhaite souligner l'importance sociale, tant historique qu'actuelle, de l'olivier qui fait partie de la culture de nombreuses régions de l'Union.

1.3. L'objectif essentiel de toute OCM est sans doute de maintenir une production et le tissu social qu'elle soutient. L'olivier a été et demeure un élément fondamental de la vie économique et sociale des régions productrices. Sa localisation et sa concentration dans certaines régions défavorisées de l'Union, son rôle vital pour l'emploi dans de nombreuses régions (dans certaines, il concentre jusqu'à 90 % de l'emploi agricole), le nombre élevé d'exploitations dépendantes de cette culture, les activités industrielles de transformation qui lui sont associées, etc., font de l'olivier le noyau de la vie économique et sociale de ces régions [1].

1.4. Le CES estime que l'olivier constitue une source stable d'emplois soutenue par l'OCM actuelle. Un nombre considérable d'exploitations assurent les revenus de salariés et de petits producteurs dans des zones où il n'existe pas d'autres possibilités d'emploi. Modifier l'OCM actuelle sans tenir compte de cette réalité pourrait avoir des effets négatifs sur l'emploi, et entraîner un dépeuplement et une altération de l'équilibre territorial [1].

1.5. L'olivier est une production d'un grand intérêt écologique et environnemental car, dans de nombreux cas, les plantations préviennent l'érosion du sol, facilitent la nidification et offrent l'alimentation nécessaire à la faune avicole et aux ongulés.

1.6. Le CES fait valoir que l'oliveraie est la superficie boisée productive la plus méridionale de l'UE, et qu'elle joue un rôle social et environnemental important dans des régions où il est difficile, voire impossible, de la remplacer par d'autres cultures; de plus, elle permet le maintien et la fixation de la population rurale.

1.7. Le CES souligne que l'UE est le plus grand producteur d'huile d'olive, dont elle représente 74 % de la production mondiale. Il s'agit par conséquent de la base de l'agriculture et des revenus de nombreuses exploitations agricoles.

1.8. Le CES souhaite souligner l'importance de l'huile d'olive en termes d'alimentation et de santé, en tant que facteur de prévention de maladies, et pas uniquement des maladies cardiaques et cardio-vasculaires. Sa consommation devrait être encouragée, au niveau mondial, compte tenu des très nombreux avantages qu'elle présente.

1.9. Du point de vue de la qualité, la Commission devra proposer au Conseil des normes claires de nature à garantir l'authenticité des huiles d'olive, en améliorant l'information au consommateur par le biais d'un étiquetage permettant d'éviter les confusions [1].

1.10. Le CES souhaite manifester à la Commission l'intérêt qu'il attache aux aspects suivants:

— la certification et la défense de la qualité de l'huile d'olive;

— l'amélioration de la qualité et l'impact environnemental de la production; et

— l'amélioration de la gestion du secteur et du marché.

(1) CES 600/97 — JO C 287 du 22.9.1997.

(2) CES 600/97 — JO C 287 du 22.9.1997.

2. **Proposition**

2.1. *Observations sur la proposition*

2.1.1. Le CES estime que la proposition de la Commission de prolonger de deux nouvelles campagnes de commercialisation le régime d'aide au secteur actuellement en vigueur, pendant qu'on améliore la connaissance de la réalité de la culture oléicole, est la meilleure décision qui pouvait être prise en ce moment, car compte tenu du problème actuel de l'insuffisance des données mis en évidence par l'exécutif communautaire, il n'aurait pas été opportun de mettre en œuvre une réforme d'un autre type avant de mieux connaître le secteur. Nombre des questions qui ont requis une OCM (Organisation commune du marché) à caractère transitoire en 1998 n'ont toujours pas été réglées.

2.1.2. Toutefois, le CES considère qu'il faudrait mettre ces années à profit pour améliorer certains aspects dans le sens de l'adaptation de la réglementation actuelle du marché oléicole européen, en prenant en compte dès à présent la réalité des faits constatés, et que la Commission devrait inviter instamment les États membres à poursuivre le travail relatif au SIG (Système d'information géographique) ainsi qu'aux autres systèmes susceptibles d'améliorer ce contrôle.

2.1.3. Ces deux années devraient également être mises à profit pour mettre en pratique des mécanismes plus souples de nature à éviter que les crises liées à la baisse des prix sur le marché ne perdurent, car les producteurs se sont trouvés démunis face aux turbulences du marché avec la disparition de l'intervention publique suite à la réforme de 1998, qui affecte essentiellement les exploitations familiales et les zones les moins productives.

2.1.4. Le régime des aides aux producteurs d'olives de table a contribué à améliorer la situation de l'emploi, à stabiliser les marchés et à les rendre plus transparents, et a permis de mieux les contrôler. Compte tenu de l'adhésion progressive de tous les pays producteurs à l'option facultative de l'octroi d'aides aux oliveraies produisant des olives de tables, il est recommandé de la maintenir dans l'OCM qui sera en vigueur à partir du 1er novembre 2001.

2.1.5. Le CES trouve extrêmement intéressante la décision de la Commission d'approfondir la stratégie relative à la qualité des huiles d'olive au sein de l'UE et il pense que ce doit être l'objectif principal de la réforme de l'OCM pour les années à venir. Le CES partage le souci de l'exécutif communautaire d'accroître la transparence, de renforcer la lutte contre les fraudes et de développer l'information à la disposition des consommateurs pour leur permettre de choisir plus facilement l'huile qu'ils souhaitent au moment de l'achat.

2.1.6. En ce sens, la proposition de rationaliser le nombre de dénominations existantes, en particulier dans la phase de commercialisation de détail, semble opportune, si cette mesure s'accompagne de l'effort nécessaire pour que les consommateurs disposent d'une information complète sur les options que leur propose le marché et les différences qui existent entre chacune d'entre elles. Des actions de ce type pourraient développer les connaissances sur les propriétés des différents types d'huile d'olive, tant chez ceux qui sont déjà consommateurs de ce produit que chez les consommateurs potentiels.

2.1.7. Étant donné que l'OCM actuelle limite les oliveraies éligibles à une aide à celles qui ont été plantées avant 1998, le CES propose, en vue d'éviter des altérations dans le montant des aides, de développer les instruments de contrôle pour garantir que l'aide s'applique exclusivement à l'olive et à l'huile d'olive provenant d'une oliveraie éligible à une aide.

2.18. Sans préjudice des observations précédentes, et compte tenu de l'étendue du rapport présenté par la Commission, le CES a réalisé ensuite une analyse plus détaillée des aspects principaux de celui-ci.

3. **Rapport**

3.1. *Observations sur le rapport*

3.1.1. Observations sur l'introduction

3.1.1.1. Dans son analyse de la situation du secteur dans l'UE, la Commission est partisane d'une approche qui donnerait la priorité aux aspects relatifs à la stratégie de la qualité plutôt que d'envisager une proposition de réforme définitive. Le contrôle et l'organisation du secteur sont d'autres éléments qui se détachent de ce chapitre du document précité. Un dysfonctionnement dans la formation des prix des huiles d'olive, qui ne correspondent pas aux qualités attendues par le consommateur, ainsi qu'un chevauchement des différentes catégories ont été décelés à l'intérieur de l'UE.

3.1.1.2. La Commission, tout en sachant que certaines décisions comme celles qui concernent les dénominations des huiles d'olive, pourraient être contestées par l'un ou l'autre sous-secteur de la profession, a décidé de maintenir sa proposition car le souci de faire correspondre un étiquetage correct avec le contenu des emballages et le développement de techniques d'analyse permettant de mieux caractériser les huiles justifient une action de ce type en matière de stratégie de la qualité pour les huiles d'olive et les olives de table.

3.1.2. Analyse de la situation actuelle (chapitre 1er)

3.1.2.1. Normes et règles (1.1)

3.1.2.1.1. Le CES juge positive l'intention de faire progresser l'application et le développement des normes actuelles relatives à l'huile d'olive, telles que celles reprises dans la directive 2000/13/CE concernant les règles d'étiquetage, et la garantie de l'authenticité du produit. Le CES estime cependant qu'il faut aller plus loin en complétant cette action par l'interdiction

dans toute l'UE de présenter au consommateur des coupages autorisés composés d'huile d'olive et d'autres huiles végétales. Le CES est conscient des difficultés légales que pourrait soulever l'application de l'interdiction, dans toute l'UE, des coupages d'huile d'olive avec d'autres huiles végétales, tout en estimant que les effets positifs de celle-ci sur la transparence du marché pourrait justifier cet effort. Le CES demande que, compte tenu de son action favorable sur la santé, des efforts soient consentis afin de rendre l'huile d'olive plus accessible aux consommateurs disposant de revenus modestes.

3.1.2.1.2. Le CES estime que dans les circonstances actuelles de méconnaissance par le consommateur des huiles mises sur le marché, le paramètre de l'acidité pour la classification des huiles peut, dans certains cas, donner lieu à des équivoques et à conduire des appréciations erronées chez les consommateurs. Pour cette raison, le Comité estime qu'il ne faudrait pas indiquer le degré d'acidité sur les emballages pour les huiles portant actuellement la dénomination «huiles d'olive», étant donné qu'elles sont fabriquées avec un coupage d'huiles raffinées et d'huiles vierges, car cette indication aurait l'effet inverse quant à la qualité des huiles dans la perception de celles-ci par les consommateurs. Pour les huiles vierges, l'acidité naturelle est bien l'un des paramètres de qualité finale.

3.1.2.1.3. Le secteur de la production a accompli ces dernières années un grand effort pour adapter ses installations à des processus d'extraction plus modernes qui ont amélioré la qualité des huiles obtenues et réduit au minimum l'impact sur l'environnement de l'activité dans les moulins à huile. Cela étant, le CES juge intéressant que la Commission réglemente la destination de la majorité des ressources provenant d'une retenue actuelle de 1,4 % sur l'aide à la production pour faire la promotion de l'huile, sous contrôle du secteur producteur. Cette observation ne doit pas présupposer l'abandon des traitements phytosanitaires dans les zones endémiques, qui sont nécessaires pour préserver la qualité des huiles obtenues, mais qui doivent être dûment contrôlés par du personnel technique et appliqués lorsque nécessaire seulement.

3.1.2.2. La situation sur le marché (1.2)

3.1.2.2.1. Le CES estime que l'analyse de la situation du marché ne devrait pas se limiter aux agents économiques et aux catégories d'huile d'olive. Il faudrait saisir l'occasion de la prochaine réforme de l'OCM pour corriger ou modifier notamment des aspects tels que les distorsions évidentes du marché ou le peu d'efficacité du régime actuel de stockage privé.

3.1.2.2.2. ***Les opérateurs et leurs organisations (1.2.1)***

3.1.2.2.2.1. Les producteurs dans l'UE sont si nombreux que les efforts destinés à les associer sont justifiés. La consolidation des organisations de producteurs peut renforcer les fonctions de celles-ci et favoriser ainsi leur viabilité et la structuration de la production dès le premier maillon de la chaîne, ce qui peut se faire parallèlement au processus de concentration industrielle auquel nous assistons dans le secteur. Selon le CES, certaines fonctions doivent nécessairement être remplies par les administrations concernées, comme celles qui concernent le contrôle des aides et les destinataires de celles-ci.

3.1.2.2.3. ***Les catégories d'huiles produites et vendues (1.2.2)***

3.1.2.2.3.1. Le CES est d'accord avec la Commission quant au fait que l'évolution technique a permis de réduire considérablement la production d'huile d'olive vierge lampante. Étant donné que la récolte des olives subit les influences des conditions météorologiques et du climat, on ne peut éviter totalement l'obtention d'huiles avec un pourcentage élevé de défauts ou lampantes.

3.1.2.3. Facteurs de qualité

3.1.2.3.1. La proposition d'élaborer un code de bonnes pratiques oléicoles à l'échelle communautaire, tant dans les oliveraies que dans les moulins à huile, pourrait stimuler la valorisation des huiles élaborées dans le respect de ce code, puisque leur conformité à celui-ci apparaîtrait sur l'étiquetage. En tout état de cause, ce code devrait être élaboré avec l'accord des sous-secteurs de la profession afin d'en garantir la mise en pratique.

3.1.2.3.2. Il faut continuer à mettre l'accent sur le remplacement des systèmes traditionnels de broyage qui produisent des margines extrêmement polluantes pour l'eau et qui demandent une décantation préalable présentant des risques pour l'environnement, par des systèmes modernes d'extraction par centrifugation permettant d'exploiter les résidus de l'olive pressée (tourteau d'extraction) pour l'obtention d'huile de grignon d'olive.

3.1.2.3.3. Les huiles obtenues par épuisement des pâtes d'olive au moyen de procédés physiques et dans une installation autre que le moulin à huile où est extraite l'huile des olives récoltées sont de moindre qualité et souvent, en raison du temps écoulé depuis la première extraction, certains des paramètres relatifs à la qualité peuvent atteindre des valeurs supérieures à celles qui sont considérées comme normales. Aussi, ces huiles pourraient passer dans une catégorie inférieure, comme le propose la Commission pour l'huile de grignons d'olive.

3.1.2.3.4. La pâte d'olive, après avoir été traitée dans les moulins à huile, conserve un pourcentage d'huile qui peut être extraite par des procédés chimiques ou physiques. Pour améliorer le contrôle des quantités obtenues et des aides octroyées, il semble opportun actuellement de proposer que les aides actuellement forfaitaires (calculées sur la base de la production d'huile de grignon), soient désormais accordées sur la base de la quantité d'huile réellement produite.

3.1.2.3.5. Le CES partage le point de vue de la Commission selon lequel toutes les huiles d'olive provenant du tourteau d'extraction doivent être appelées huiles de grignon d'olive brute et déplore que l'on n'ait pas saisi l'occasion qui se présentait pour instaurer le paiement de l'aide correspondante à l'huile de grignon d'olive en fonction de la quantité réellement produite, ce qui servirait en outre à effectuer un meilleur contrôle des quantités d'huile d'olive produites.

3.1.2.3.6. Parmi les utilisations possibles du tourteau d'extraction, pour l'obtention d'huile de grignon d'olive par exemple, il faudrait également envisager de l'utiliser comme engrais organique (compostage préalable), en particulier dans les zones où la majorité des sols sont calcaires ou ont un pH élevé. Cela permettrait de réduire les apports en engrais chimiques de synthèse et de faire des économies d'énergie dans la production de ces derniers. De plus, des économies en termes de coûts du transport d'un tourteau d'extraction à forte teneur en eau pourraient ainsi être réalisées.

3.1.2.3.7. ***Huiles destinées à la consommation (1.3.3)***

3.1.2.3.7.1. La Commission, consciente de la méconnaissance par les consommateurs de la qualité et des différents types d'huile d'olive, propose de clarifier et de réduire leurs dénominations actuelles tant au niveau du commerce de gros qu'à celui du commerce de détail. Le CES estime que ce souci de la Commission est louable, surtout si les propositions sont suffisamment bien comprises par les consommateurs, qui sont, en définitive, les destinataires des changements proposés.

3.1.2.3.7.2. Le manque de méthodes d'analyse pour calculer les pourcentages de constituants et identifier certains coupages autorisés d'huile d'olive est évident. Le point le plus problématique de la proposition de la Commission dans ce chapitre est celui qui concerne la cœxistence de l'appellation générique «huile d'olive» et d'une catégorie spécifique dénommée «huile d'olive».

3.1.2.3.7.3. Cette coïncidence prête à confusion, ce à quoi il faudrait remédier, en cherchant une nouvelle expression pour la catégorie «huile d'olive» (coupage d'huile raffinée avec des huiles vierges), par l'ajout d'un qualificatif ni péjoratif ni élogieux, mais qui servirait à bien faire la distinction entre cette dénomination et l'appellation générique «huile d'olive». Compte tenu des éventuelles répercussions économiques que cela pourrait avoir sur certains des sous-secteurs de la profession, il est proposé de réaliser une étude préalable auprès des consommateurs et des utilisateurs pour connaître leur réaction à un éventuel changement de dénomination de l'huile d'olive actuelle. Quoi qu'il en soit, il conviendrait de poursuivre les efforts pour valoriser les huiles de meilleure qualité et pouvoir mieux différencier les prix de base pour les différentes catégories d'huile d'olive, en tenant compte du fait que ces huiles, en raison de la particularité du processus productif, génèrent plus d'emplois, requièrent des processus plus courts et plus respectueux de l'environnement.

3.1.2.3.7.4. Une solution temporaire de compromis consisterait à maintenir la catégorie «huile d'olive» jusqu'à la fin de l'étude, en inscrivant néanmoins sur l'étiquette, en caractères visibles et dont la taille représenterait les $^2/_3$ de celle des caractères employés pour la dénomination, les termes «huile d'olive raffinée et vierge». Cela fournirait au consommateur un élément d'appréciation supplémentaire pour comparer les prix et les qualités des huiles. Ce compromis devrait s'accompagner d'un effort accru dans la recherche de méthodes d'analyse permettant de déterminer les pourcentages des différents constituants entrant dans la composition des coupages, tout du moins par un repère d'échantillonnage simple.

3.1.2.3.7.5. Le CES est d'accord avec la Commission quant à la nécessité de mettre fin à des pratiques telles que la désodorisait des huiles lampantes destinées à la consommation directe, dès lors qu'elles supposent une fraude économique pour le consommateur et une concurrence déloyale pour les autres producteurs et le secteur de l'emplissage.

3.1.2.3.7.6. La bonne image du secteur est affectée par les cas de vente frauduleuse de coupages d'huile de graines avec de l'huile d'olive sous la dénomination «huile d'olive» qui ont été découverts. Pour éviter qu'un opérateur peu scrupuleux soit tenté de recourir à cette pratique, il faut, dans cette nouvelle réforme tout particulièrement axée sur la qualité, interdire définitivement dans toute l'UE la production et la commercialisation de coupages d'huiles végétales avec de l'huile d'olive. En tout état de cause, il faut améliorer tout ce qui touche aux normes d'étiquetage.

3.1.3. Orientations suggérées (chapitre 2)

3.1.3.1. Classification des huiles d'olive (2.1)

3.1.3.1.1. La modification de l'annexe au règlement nº 136/66/CEE, proposée par la Commission et concernant les dénominations et les définitions des huiles d'olive consiste à introduire un nouveau terme dans le cadre du commerce de gros («brute») pour dénommer toutes les huiles vierges et à supprimer la catégorie actuelle. Le CES estime que cette modification est acceptable car elle renforce les paramètres de qualité des huiles d'olive, comme l'acidité, qui doivent être respectés pour une dénomination donnée.

3.1.3.1.2. La catégorie actuelle «huile d'olive», ou celle proposée par la Commission «huile d'olive standard», s'appliquent également au coupage d'huile d'olive raffinée avec de l'huile d'olive vierge. Étant donné qu'il est possible de contrôler l'acidité de l'huile raffinée au moyen du processus de raffinage, ce paramètre ne devrait être considéré que comme une limite supérieure (1º) à ne pas dépasser. Toutefois, au niveau du consommateur, et afin d'éviter des confusions, l'acidité ne devrait pas être considérée comme un critère de qualité et par conséquent ne devrait pas figurer selon le CES sur l'emballage.

3.1.3.1.3. Pour accroître les contrôles de nature à garantir aux consommateurs la qualité des huiles qu'ils consomment, le CES juge intéressante la proposition de la Commission concernant la limitation à 5 L de la contenance des emballages commercialisés dans le commerce de détail.

3.1.3.1.4. La directive 2000/13/CE développe et met à jour les normes d'étiquetage des produits alimentaires. Les efforts visant à homogénéiser les mentions sur les étiquettes seront bienvenus, si l'on veille toutefois à ne pas tomber dans le travers de la répétition, et surtout à condition que la véracité de toute affirmation y figurant puisse être démontrée par l'entreprise responsable de l'emballage. La prolifération de qualificatifs et d'affirmations sur l'étiquette peut, en l'absence de réglementation, créer la confusion chez les consommateurs. Aussi, le CES recommande d'aligner les informations présentes sur les étiquettes et les contre-étiquettes sur la législation et, en tout cas, de faire en sorte que la véracité des mentions facultatives puissent être vérifiées par les organismes officiels de contrôle dans chaque État membre. À cet égard, il convient de mettre un terme à certaines pratiques de marketing abusives qui ne correspondent pas à la réalité.

3.1.3.1.5. Les allégations facultatives relatives à l'origine de l'huile d'olive dans les catégories supérieures d'huiles «vierge-extra» et «vierge» méritent une mention spéciale. Leur indication supposera une plus grande clarté et transparence.

3.1.3.1.6. La proposition de la Commission, de réserver la possibilité de mentionner l'origine régionale des huiles vierges produites à l'intérieur de l'UE aux cas d'appellations d'origine protégés (AOP) et d'indications géographiques protégées (IGP) exclusivement est restrictive et il faudrait étendre cette possibilité d'indiquer la provenance, qui serait déterminée par le lieu d'origine des olives, à toutes les huiles d'olive vierge.

3.1.3.1.7. Cela permettrait d'indiquer la provenance des huiles de chaque région indépendamment du lieu où elle sont définitivement conditionnées. Cette procédure servirait à différencier les huiles produites dans l'UE de celles qui sont importées de pays tiers.

3.1.3.2. Contrôles par analyses (2.3)

3.1.3.2.1. Le CES partage l'avis de la Commission selon lequel il faut progresser dans l'amélioration et la précision des analyses des huiles d'olive ou encore, dans la détection de tout coupage anormal.

3.1.3.2.2. L'analyse sensorielle, malgré son coût élevé par unité d'échantillonnage demeure une méthode valable pour la qualification des huiles d'olive. Toutefois, ce type d'analyse, telle qu'elle existe actuellement, a un caractère très subjectif et aléatoire, raison suffisante pour redoubler d'efforts en vue de trouver une méthode alternative plus reproductible. Il est par conséquent nécessaire d'adapter la méthode communautaire à la nouvelle méthode COI, tout en poursuivant les recherches en vue de son amélioration.

3.1.3.2.3. Les huiles d'olive susceptibles d'être analysées devraient être toutes celles qui sont commercialisées dans l'UE, pour éviter des pratiques telles que la vente en vrac, qui ont encore cours dans certains pays producteurs pour la consommation finale. Cette pratique représente une proportion de la production totale extrêmement préoccupante, situation à laquelle il faudrait mettre fin pour offrir au consommateur des garanties quant au produit qu'il achète.

3.1.3.3. Organisations et activités des opérateurs (2.4)

3.1.3.3.1. La structuration de la filière des producteurs d'huile d'olive sur la base d'un renforcement et d'un accroissement des compétences des organisations de producteurs actuelles du secteur en vue de mettre à profit le degré d'intégration atteint au sein de celle-ci semble être la voie la plus efficace.

3.1.3.3.2. Offrir à ces instances la possibilité d'agir dans d'autres domaines que ceux dans lesquels elles interviennent actuellement est un moyen d'optimiser les ressources organisationnelles existantes. Toutefois, on ne peut tirer une règle générale de cette affirmation et du point de vue du CES, des aspects tels que le contrôle des fraudes en matière d'étiquetage doivent relever de la compétence exclusive des administrations concernées.

3.1.3.3.3. Parmi les nouvelles fonctions qui pourraient être confiées aux organisations de producteurs du secteur, on pourrait développer en particulier celles qui se rapportent à la gestion du secteur et du marché car la manière dont elles sont actuellement distribuées dans les différents segments de la production donne à ces organisations la possibilité d'obtenir des informations de première main d'une fiabilité élevée. Ces informations, correctement traitées, peuvent être fondamentales pour une meilleure prévision de l'évolution des marchés, les prises de décisions en matière de vente, le passage d'une campagne à l'autre, etc.), ce qui permettrait de tirer le meilleur parti des ressources et d'éviter d'importantes fluctuations des prix de l'huile d'olive sur les marchés.

3.1.3.3.4. Le champ d'action des Organisations de producteurs pourrait être élargi à d'autres aspects tels que la gestion environnementale des produits et sous-produits du processus d'obtention des huiles d'olive, y compris les activités liées au traitement phytosanitaire nécessaire à la préservation de la qualité des olives.

3.1.3.3.5. En tout état de cause, la coordination entre les organisations de producteurs et les administrations compétentes dans leurs domaines d'action devrait être la meilleure possible, de même qu'entre les administrations communautaires, nationales, régionales et locales, pour assurer la cohérence entre les actions menées et les réglementations respectives.

3.2. *Observations sur les conclusions opérationnelles du rapport*

3.2.1. L'étiquetage devra, à l'issue d'une période transitoire d'un an, se conformer aux spécifications de l'OCM, d'application à compter du 1er novembre 2001. Cette même période devrait être retenue pour rendre obligatoire la commercialisation des huiles d'olive au détail dans des emballages de contenance égale ou inférieure à 5 L, hermétiquement fermés et non récupérables pour qu'il ne soit pas possible de les réutiliser.

3.2.2. Le CES se félicite de la reconnaissance par la Commission du travail considérable réalisé par le Conseil oléicole international (COI) tant en matière de promotion que de recherche, mais regrette qu'il n'en soit pas davantage tenu compte pour des aspect tels que la promotion dans le marché intérieur et que son budget recherche ne soit pas augmenté.

3.2.3. Compte tenu de l'expérience internationale du COI dans le domaine de l'huile d'olive et l'extrême importance que peut avoir un changement de dénomination pour la promotion de ce produit à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE, le CES propose de prendre en considération le point de vue de cet organisme avant de procéder à un tel changement.

4. **Observations finales**

4.1. Le CES souhaite souligner l'importance du secteur de l'huile d'olive dans l'UE et, par conséquent, la nécessité de faire en sorte que l'OCM contribue au maintien de cette production en tant que moyen de parvenir au développement souhaitable du milieu rural.

4.2. Le CES approuve l'intention de la Commission de prolonger de deux campagnes supplémentaires l'OCM actuelle eu égard au fait que les mécanismes permettant une connaissance complète du secteur ne sont pas parachevés. Toutefois, il y a lieu de corriger certains de ceux-ci, tels que le stockage privé, qui se sont avérés peu efficaces dans des périodes où les prix du marché sont bas.

4.3. Le CES accueille favorablement l'intention de la Commission de veiller à ce que le consommateur soit mieux informé sur les huiles d'olive offertes sur le marché et la possibilité ouverte pour la modification de certaines dénominations, dans le cadre d'une stratégie de la qualité pour ces huiles. Ces orientations devraient être mises en œuvre dans un bref délai, sans attendre deux autres campagnes.

4.4. Le CES est favorable au développement de la recherche dans le secteur en vue de l'obtention d'huiles d'olive de meilleure qualité et de l'amélioration du niveau des exportations.

4.5. Le CES estime qu'il est indispensable de poursuivre et de développer la politique de promotion que mène l'UE pour ce secteur, tant pour la régulation des marchés que pour l'accroissement des exportations d'huile d'olive.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur:

— **la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le bien-être des porcs dans les élevages intensifs prenant en particulier en considération le bien-être des truies élevées à différents degrés de confinement et en groupes», et**

— **la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/630/CEE établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs»**

(2001/C 221/11)

Conformément à l'article 37 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé, le 29 janvier 2001, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la communication et la proposition susmentionnées.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», qui était chargée de la préparation des travaux en la matière, a adopté son avis le 11 mai 2001 (rapporteur: M. Staffan Nilsson).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 31 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 73 voix pour et 2 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. La protection des porcs relève de la compétence communautaire. La directive 91/630/CEE du Conseil fixe des exigences minimales de protection des animaux dans le secteur de l'élevage des porcs. Selon l'article 6 de la directive, la Commission devait transmettre au Conseil avant le 1er octobre 1997 un rapport spécialement consacré au bien-être des truies. Ce rapport a été élaboré par le comité scientifique vétérinaire et c'est sur ce rapport que s'appuient la communication et les règles modifiées que propose maintenant la Commission dans sa communication et dans sa proposition de directive [1].

1.2. L'article 5 de la directive 91/630/CEE du Conseil prévoit que l'annexe de la directive peut être modifiée par une procédure en vertu de laquelle la Commission a la faculté de présenter des propositions de modification de l'annexe sans consultation des institutions de l'UE. Selon la directive, cette disposition a pour objet de permettre une prise en compte plus rapide des progrès scientifiques. L'annexe contient une série de règles minimales applicables à l'élevage des porcs.

1.2.1. En conséquence de cela, la Commission a maintenant présenté une proposition de modifications à apporter à la directive 91/630/CEE. Dans le même temps, l'on s'emploie à soumettre au comité permanent vétérinaire, pour avis, des propositions de modifications à apporter à l'annexe de la directive. La Commission pourra ensuite statuer directement sur cette deuxième proposition si elle suit, pour l'essentiel, l'avis du comité vétérinaire permanent.

1.2.2. Ces dernières années, un débat de plus en plus intense a lieu au sein de l'UE à propos du bien-être des animaux. C'est pourquoi le CES accueille avec satisfaction la communication de la Commission et ses propositions de modifications à apporter à la directive actuellement en vigueur. Mais le CES se déclare critique par rapport au fait que la proposition de modifications à apporter à l'annexe ne passe pas par la consultation des institutions de l'UE qui est d'usage dans le processus législatif.

1.3. Une crise très grave est en cours dans l'agriculture européenne en raison de la fièvre aphteuse, qui est une maladie très contagieuse entre les animaux. L'agriculture a été frappée par les crises de l'ESB et de la présence de dioxine toxique dans les aliments pour animaux, ce qui a amené les consommateurs à mettre en question la sécurité de la gestion des produits alimentaires. Il est d'une importance tout à fait cruciale que l'on parvienne à restaurer et à renforcer la confiance des consommateurs dans les méthodes de production de l'agriculture européenne. Dans plusieurs avis, le CES a soutenu très fermement cette orientation. Il faut considérer comme un élément de cette démarche la proposition de la Commission qui vise à améliorer le bien-être des truies.

1.4. La production de porcs dans l'UE ne fait pas l'objet d'une grande réglementation du marché. L'organisation commune du marché de la viande porcine est une organisation très libérale et ne comporte que deux mesures d'aide à la commercialisation, c'est-à-dire des restitutions à l'exportation et une aide au stockage privé.

1.4.1. Cela signifie que les agriculteurs qui produisent de la viande de porc doivent vivre avec les fluctuations des prix du marché. Pendant les années 1998 et 1999, les prix se sont situés à des niveaux inhabituellement bas. Il s'est produit une crise sans précédent qui a fait que le prix payé aux producteurs a chuté de 27 % en 1998 et de 6 % en 1999. Les prix sont ainsi tombés à des niveaux plus bas que jamais, se situant en dessous des coûts de production.

1.4.2. Afin d'atténuer les effets de fluctuations futures des prix, la Commission a proposé pendant l'année 1999 que les États membres aient la faculté, s'il le désiraient, de créer des fonds de régulation financés par les producteurs [2].

1.4.3. La production porcine est sensible à la modification des coûts de production. Si l'on veut que l'élevage se pratique de façon morale et durable, il faut poser comme condition préalable que les coûts de production puissent être répercutés sur le marché.

[1] COM(2001) 20 final.

[2] COM(2000) 193 final et CES 1009/2000, JO C 367 du 20.12.2000, p. 40.

1.5. Les consommateurs ont le droit d'exiger des produits alimentaires sûrs et d'exiger aussi que la production fonctionne d'une façon moralement correcte permettant aux animaux domestiques d'être en bonne santé et d'avoir un comportement naturel et assurant sans conteste la santé et le bien-être des animaux.

2. La communication et la proposition de la Commission

2.1. La Commission européenne a adopté en 1997 un rapport du comité permanent vétérinaire et de sa section de la santé et du bien-être des animaux, rapport concernant l'élevage des porcs dans des conditions de production intensive et contenant différentes propositions de modifications à apporter à la législation de l'UE en vue de protéger les porcs et d'améliorer leurs conditions d'élevage.

2.2. Les modifications proposées par la Commission entraîneraient une interdiction de garder les truies, pendant la plus grande partie du temps où elles sont gestantes, dans des cases individuelles qui limitent leur liberté de mouvement. La proposition énonce aussi des règles destinées à améliorer l'environnement général de vie des porcs, et avant tout des porcelets. Les règles en question prévoient des exigences relatives à l'espace vital, au revêtement de sol et à des systèmes corrects d'alimentation, ainsi que de nouvelles exigences concernant la formation des éleveurs de porcs. De plus, la Commission propose des règles plus strictes concernant les niveaux de bruit et de luminosité, l'accès à la nourriture et les matières dans lesquelles le porc peut fouir, le moment du sevrage des porcelets et une surface minimum au sol.

2.3. La communication de la Commission montre que la production varie fortement selon les pays membres. 72 % du nombre total de truies se trouvent dans cinq pays membres. Les pays producteurs les plus importants sont:

— l'Allemagne (20,4 % du nombre total de truies) [1];

— l'Espagne (19,8 %);

— la France (11,6 %);

— les Pays-Bas (10,4 %);

— le Danemark (9,9 %).

2.3.1. En même temps, l'on constate une variation très importante de la taille des troupeaux. Aux Pays-Bas, 90 % des troupeaux contiennent plus de cent truies, tandis qu'en Allemagne, plus de 40 % des troupeaux contiennent moins de dix animaux. En Italie, 80 % des troupeaux contiennent moins de dix truies.

[1] Eurostat 1999.

2.3.2. Dans certains pays, il existe aussi des tendances à une forte concentration de la production de porcs dans certaines zones géographiques, zones où la densité d'animaux est supérieure à ce qui est considéré comme écologiquement supportable (1,4 tête de bétail par hectare).

2.4. Le rapport qui avait été élaboré fait aussi apparaître ce qui est indiqué dans la communication, à savoir que 65 % de toutes les truies gestantes sont élevées dans des stalles individuelles, et que 60 % d'entre elles ont accès à des matières leur permettant de fouir.

2.5. Pour les troupeaux existants, la mise en oeuvre des propositions est assortie d'une période transitoire de dix ans qui va jusqu'en 2012. Toutefois, un certain nombre de mesures clés seront d'application dès le 1er janvier 2002 en cas de construction ou d'aménagement d'un bâtiment. Une exemption est prévue pour les exploitations détenant moins de dix truies sèches gestantes, sauf pour le point qui reprend certaines exigences relatives à l'alimentation des porcs.

2.6. Pour les investissements en bâtiments et en installations techniques destinés à améliorer les conditions d'élevage des animaux, les éleveurs ont droit à une assistance financière du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

3. Observations générales

3.1. Le CES accueille favorablement la communication et la proposition de la Commission, et il appuie leur orientation et les recommandations qu'elles contiennent. Le CES regrette toutefois qu'il ait fallu beaucoup de temps à la Commission pour présenter sa proposition après la remise du rapport du comité vétérinaire permanent en 1997. Le CES se déclare également critique vis-à-vis du fait que l'objet de la proposition soit limité aux truies sèches gestantes, et ne s'étende pas aux truies qui mettent bas et aux truies allaitantes. Le CES critique aussi le fait que la proposition de modifications à apporter à l'annexe ne soit pas soumise pour avis aux institutions de l'Union européenne, et que seul le comité permanent vétérinaire ait été saisi d'une demande d'avis.

3.2. La production de porcs de l'UE est dynamique et concurrentielle. L'UE est le plus grand exportateur mondial et a exporté en 1999 1,5 million de tonnes en direction de pays tiers, pour l'essentiel aux prix du marché mondial. Les importations sont d'un volume moindre et représentent 65 000 tonnes. Économiquement, ce secteur est très important et il représente environ 11 % de la production agricole totale de l'UE.

3.3. Cependant les producteurs de porcs vivent dans des conditions qui résultent directement des prix du marché mondial. Cela a donné lieu à une situation financière très précaire au cours des deux dernières années.

3.4. Le porc est un animal social. Le rapport scientifique procède à un examen approfondi des connaissances et des recherches actuelles qui concernent le bien-être du porc. Ce rapport montre quels sont les effets qui se manifestent si l'on ne tient pas compte des besoins physiologiques et comportementaux des porcs. Des conflits d'objectifs peuvent apparaître lorsque l'on doit mettre en balance des besoins tels que le comportement, la santé, l'environnement et des facteurs économiques. Dans le même temps, interviennent une rationalisation structurelle et une évolution technique dont le rythme est rapide. Ces éléments venant s'ajouter à l'exigence d'un élevage moralement acceptable rendent nécessaire l'adoption de normes minimales communes.

3.5. En matière d'élevage de porcs, il existe des besoins différents selon la phase où se trouve l'animal dans son cycle de vie. L'on désigne par le terme de «truie» un animal qui a donné naissance à ses petits. La «truie sèche gestante» est une truie dont les petits de la portée précédente sont sevrés et qui est elle-même gestante et en attente de mettre bas. La «cochette» est un porc femelle qui va mettre bas pour la première fois. La plus grande partie des porcs sont des animaux que l'on nourrit pour en faire ce que l'on appelle des porcs d'engraissement. Toutes ces phases différentes par lesquelles passent les animaux exigent que l'on porte une attention particulière aux besoins de l'animal.

3.6. L'élaboration de dispositions législatives et réglementaires concernant la protection des porcs diffère aussi d'un pays membre à l'autre. Dans certains pays, la législation impose des exigences bien plus strictes que dans d'autres. Dans le même temps, le secteur du commerce de détail a établi, pour ses achats de produits, des exigences et des règles qui exercent une influence directe sur le marché et sur la manière d'alimenter les porcs et de produire la viande porcine.

3.7. Le rapport sur lequel la Commission fonde sa position montre aussi qu'il existe encore des insuffisances dans l'élevage des porcs et qu'il est nécessaire de renforcer les exigences applicables à la protection des animaux. Le rapport ne présente pas moins de quatre-vingt-huit recommandations différentes. Pour l'essentiel, la Commission reprend à son compte ces recommandations.

3.8. La Commission s'écarte sensiblement du rapport dans la mesure où elle ne suit pas la recommandation relative à un renforcement des exigences d'espace vital pour les porcs d'engraissement. Selon ce que propose le rapport, il y aurait besoin d'augmenter de 50 % par porc l'espace minimum pour les porcs d'engraissement. Sur ce point, la Commission entend attendre le prochain rapport qui, selon la proposition, devra être présenté dans huit ans. La question est importante du point de vue de la protection des animaux, mais aussi du point de vue de la confiance des consommateurs à l'égard de la production. Le fait que l'animal dispose d'un espace trop petit a pour conséquence des morsures de la queue, que l'on prévient en sectionnant la queue de l'animal. En augmentant l'espace minimum, l'on peut donc créer de bonnes conditions en vue de la réduction de la nécessité de sectionner la queue des animaux. Cela s'entend sous réserve que les producteurs, comme c'est le cas pour les actuelles propositions de modifications de la directive, puissent bénéficier de périodes transitoires raisonnables pour s'adapter aux nouvelles dispositions. C'est surtout par rapport aux constructions nouvelles que la question d'un espace plus important pourrait être examinée.

3.9. Le Comité soutient sans réserves la proposition de proscrire définitivement le confinement des truies et des verrats, ainsi que ce que l'on appelle l'utilisation d'attaches pour la truie sèche gestante, ce qui signifie que l'animal est attaché sans avoir la possibilité de se retourner. Il est fait exception à ce système dans les cas occasionnels où, par exemple, des raisons médicales le justifient, ce qui est certes raisonnable du point de vue de la protection de l'animal, mais alors il faut aussi que celui-ci puisse disposer d'un certain espace pour se mouvoir.

3.10. La Commission rend compte des calculs financiers que contient le rapport en ce qui concerne le coût de ses propositions. Cela est satisfaisant et très important, étant donné que les producteurs doivent vivre avec les fluctuations des prix et de la demande, et avec des marges bénéficiaires très petites par rapport aux coûts de production. C'est pourquoi le CES demande tout de même que l'on procède à des analyses meilleures et plus fiables des coûts que comportent pour les agriculteurs les mesures proposées.

3.10.1. Certaines hypothèses qui sont posées dans ces calculs sont toutefois étonnantes. L'on évoque notamment une situation où le consommateur n'est pas disposé à payer le prix d'une amélioration du bien-être des animaux s'il n'est pas possible de limiter les importations en provenance de pays tiers où les exigences applicables en matière de bien-être des animaux sont moins strictes.

3.10.2. Un principe qui s'applique à toute production veut qu'il ne puisse pas y avoir de production si les revenus ne couvrent pas les coûts. Si des règles contraignantes entraînent un coût de production, ce coût doit être couvert par les revenus, c'est-à-dire par le prix. Faute de cela, la production n'est ni durable, ni possible. Il est à la fois contradictoire et illogique de légiférer sur certaines conditions et sur certaines normes s'imposant aux producteurs européens de porcs, si les consommateurs ne sont pas prêts à payer le prix de ces exigences en matière de protection des animaux. Il doit aussi y avoir coïncidence entre les exigences qui s'appliquent à l'intérieur de l'UE et celles qui s'appliquent aux produits importés.

3.10.3. En outre, de l'avis du Comité, il faut que les exigences relatives au traitement des animaux soient abordées et adoptées dans le cadre des négociations de l'OMC. Il est regrettable que le rapport n'aborde pas cette question, parce qu'elle est compliquée et difficile. Il est malheureusement à craindre que l'attention que l'Union européenne porte à la protection des animaux ne trouve pas d'écho au sein de l'OMC.

3.10.4. En même temps, il est vrai qu'une situation qui améliore le bien-être des animaux est aussi susceptible d'augmenter la rentabilité économique parce que les animaux se portent bien et que leur croissance est plus rapide et plus efficace. Globalement, toutefois, les propositions de la Commission entraînent une augmentation des coûts d'investissement et de fonctionnement pour les producteurs de porcs.

3.11. Le Comité voudrait aussi examiner le fait que la communication porte sur le bien-être des porcs dans ce que l'on appelle la «conduite intensive». D'une manière générale,

l'on peut avoir l'impression que cette communication a pour objet les grands troupeaux. Mais cela n'est pas logique. L'intensité n'a pas toujours de rapport avec la grandeur. Il est possible que de grands troupeaux se trouvent sous la responsabilité d'éleveurs ayant une très bonne formation et que les animaux soient bien soignés, même s'il est vrai que cela n'est pas nécessairement le cas. La solution logique consisterait à faire en sorte que la communication et la proposition de directive s'appliquent à tous les porcins, indépendamment du système de production.

3.12. De plus, le rapport scientifique défend le point de vue selon lequel la santé de l'animal revêt une grande importance pour son bon traitement et pour son bien-être. L'on affirme que les maladies infectieuses constituent un problème important en matière de protection des animaux. De nombreuses maladies ont souvent plusieurs causes différentes. Le CES est d'avis qu'il faut faire ressortir de façon plus explicite l'importance d'une prévention sanitaire, dans la mesure où la gestion de l'animal et l'environnement où il se trouve sont de nature à permettre de produire des animaux sains, et par là d'éviter et de réduire les risques d'apparition de pathologies. Ces mesures débouchent aussi sur la possibilité d'éviter l'utilisation d'antibiotiques à titre préventif. L'absence de pathologies est non seulement un élément important de la protection des animaux, mais aussi un facteur important de qualité de la production.

3.13. Comme cela est indiqué plus haut dans le présent avis, la Commission présentera ultérieurement des propositions de modifications à l'annexe de la directive 91/630/CEE actuellement en vigueur sans suivre la procédure habituelle de consultation. Cette annexe contient plusieurs règles concernant diverses mutilations infligées aux porcs, telles que la section des dents, la castration, etc. L'anneau de groin est toujours autorisé. L'un des comportements les plus profondément caractéristiques des porcins est celui qui consiste à fouir. Le rapport scientifique affirme de façon très explicite que l'anneau de groin a des effets négatifs au plan de la protection de l'animal, surtout lorsque celui-ci est entouré de stimuli qui déclenchent l'action de fouir. Dans la directive 98/58/CE sur la protection des animaux, la Commission souscrit à cinq principes de liberté, lesquels imposent notamment de ne pas limiter la liberté de mouvement d'une manière qui entraîne des souffrances inutiles. Pour ces raisons, le CES est d'avis qu'il convient d'instaurer une interdiction totale de l'anneau de groin chez les porcs, étant donné que cela est contraire à l'esprit de la directive évoquée, car l'animal fait l'objet d'une intervention qui inhibe directement un comportement normal.

4. **Observations particulières**

4.1. *Article 1, modification de la directive 91/630/CEE et de son article 3, paragraphe 2*

4.1.1. Le Comité se déclare totalement favorable à l'interdiction du confinement pour les truies et les cochettes à compter du 1er janvier 2002. Le CES constate également que les truies qui mettent bas et les truies allaitantes ne sont pas visées par la proposition.

4.1.2. Il ressort aussi de l'article 1 qu'une période transitoire est prévue jusqu'en 2012 pour les constructions existantes, en ce qui concerne les exigences d'augmentation des dimensions des stalles lorsque les truies sont conduites en groupes et en ce qui concerne les systèmes de distribution de l'aliment assurant une nourriture en quantité suffisante. Même si cette période transitoire peut être considérée comme de longue durée, le Comité estime pouvoir l'approuver, compte tenu des aménagements et, dans de nombreux cas, des coûts importants et des difficultés pratiques que cela suppose pour l'exploitant individuel. Le Comité est également favorable à l'obligation de conformité, dès le 1er janvier 2002, des bâtiments nouveaux et des bâtiments aménagés aux exigences prescrites.

4.1.3. Il est en outre indiqué à l'article 1 que les exigences qui sont énumérées concernant, notamment, l'amélioration des espaces, ne s'appliquent pas aux exploitations détenant moins de dix truies sèches gestantes. Le CES estime qu'une exemption pour les troupeaux de petites dimensions peut se justifier. Étant donné que le texte proposé emploie la formule de «truies sèches gestantes», la question se pose cependant de savoir comment il faut définir cette notion au niveau de l'exploitation. Les statistiques relatives au nombre de porcs par entreprise agricole sont loin d'être à jour et une évolution tout à fait rapide est en cours dans le sens d'unités de plus grandes dimensions. Toutefois, si l'on se fonde sur les données figurant dans le rapport du comité scientifique, 73 % des entreprises agricoles, dans l'Union européenne à quinze, détiennent d'un à neuf porcs. Si les chiffres sont les mêmes pour les truies sèches gestantes, ce que l'on peut raisonnablement supposer, un grand nombre de porcs n'entreront pas dans le champ d'application des règles améliorées en matière de protection animale, ce qui n'est pas satisfaisant. En effet, il n'existe pas de lien automatique entre de mauvaises conditions d'élevage ou de protection des animaux et des troupeaux de grandes dimensions. C'est pourquoi le CES invite la Commission à préciser davantage le contenu de l'exemption. Cela peut se faire en limitant l'exemption aux exploitations ayant dix truies sèches gestantes en production. Cela peut aussi se faire en disposant que les règles s'appliquent à tous les animaux, indépendamment de la grandeur du troupeau.

4.1.4. Le Comité se félicite que la directive modifiée prévoit la mise à disposition, pour toutes les truies, de matières à fouiller ainsi que d'aliments qui satisfassent leur instinct de mastication.

4.2. *Article 1, insertion d'un nouvel article 5 bis dans la directive 91/630/CEE*

4.2.1. Ici, la Commission propose de nouvelles exigences en matière d'instructions et d'informations, ainsi qu'en matière de cours de formation adéquats, pour toute personne responsable des animaux. Le Comité y est favorable. Mais les États membres doivent tenir compte du fait que l'on trouve d'ores et déjà parmi les éleveurs des personnes ayant une bonne formation. Il faut que les exigences relatives à de nouveaux cours de formation soient pertinentes, et soient fonction des compétences que l'on constate déjà chez les éleveurs.

4.2.2. Du point de vue du salarié, il est important que le personnel ait acquis des connaissances et une formation appropriées, et que soient offertes des possibilités de formation continue dans le domaine de la gestion des animaux et du bien-être des animaux. Il faut aussi prêter attention à l'aspect de la sécurité, étant donné qu'un grand nombre d'accidents graves qui surviennent dans le secteur agricole se produisent précisément en liaison avec la gestion d'animaux, à l'occasion de déplacements d'animaux, etc.

4.2.3. Il faut aussi s'intéresser à différents systèmes de certification et aux actions déjà entreprises en ce domaine, et il faudra tenir compte des formations à part entière déjà en place lorsque les États membres élaboreront leurs réglementations.

4.3. *Article 1, remplacement du texte de l'article 6 de la directive 91/630/CEE*

4.3.1. Dans cet article, la Commission prévoit que le comité scientifique de la santé et du bien-être des animaux remet à la Commission un nouveau rapport, au plus tard le 1er janvier 2008. Ce rapport devra exposer:

— les effets des taux de charge des différents systèmes d'élevage sur le bien-être des porcs;

— l'évolution des systèmes de conduite en groupes pour les truies gestantes;

— les exigences concernant le logement individuel des verrats adultes;

— l'évolution des systèmes de conduite en stabulation libre des truies gestantes et des truies allaitantes;

— l'état des techniques limitant la nécessité de recourir à la castration;

— les attitudes et le comportement des consommateurs à l'égard de la viande porcine dans l'éventualité où le bien-être des porcs ne ferait pas l'objet d'une amélioration.

4.3.2. Par rapport à la période transitoire qui va jusqu'en 2012, l'horizon 2008 paraît raisonnable. Ce délai pourrait toutefois être considéré comme passablement lointain. Mais le Comité voudrait faire valoir que les modifications dont il s'agit concernent un très grand nombre d'entreprises qui devront adapter leur situation. Les investissements à réaliser le sont dans un secteur de production où les marges bénéficiaires sont très petites. Comme on l'indique dans le présent avis, la situation financière des producteurs est très précaire.

4.3.3. L'on ne saurait cependant exclure l'éventualité que des exigences du marché, exigences prenant leur source chez les consommateurs, et en particulier dans le commerce de gros et de détail, n'accélèrent le processus de changement en obligeant à un renforcement de la protection des animaux en vue de l'accès au marché.

4.4. *Article 2*

L'article 2 de la proposition impose aux États membres l'obligation de transposer ce texte dans leur droit national. Dans différents contextes, le Comité a appelé l'attention sur les faiblesses de l'application du droit, et notamment dans son avis d'initiative sur l'utilisation des boues d'épuration en agriculture [1].

4.5. Le CES voudrait inviter la Commission à réexaminer la directive 92/102/CEE concernant l'identification et l'enregistrement des animaux, en particulier pour ce qui a trait aux porcs. L'application de cette directive a été particulièrement faible, et la situation actuelle du marché exige une actualisation.

4.6. Le CES s'interroge aussi sur le niveau de contrôle qu'exercent les États membres pour s'assurer de l'application des dispositions de la directive 91/630/CEE du Conseil. À ce jour, l'on ne rapporte que huit inspections, lesquelles ne couvrent pas la totalité des États membres, et cela mène à un affaiblissement du système de contrôle de l'UE.

4.7. *Article 6*

Le 1er janvier 2008 au plus tard, la Commission devra rendre au Conseil un rapport fondé sur l'avis du comité scientifique pour la santé et le bien-être des animaux. Le CES estime que ce rapport, outre ce que propose la Commission, devra examiner aussi les implications techniques et financières de l'application des nouvelles recommandations. De plus, le CES estime qu'il convient de réaliser une étude de marché indiquant comment le marché absorbera les coûts résultant des nouvelles mesures relatives au bien-être des animaux.

5. **Conclusions**

5.1. Le CES accueille favorablement et soutient la proposition de la Commission. Toutefois, le CES critique le fait que l'élaboration de cette proposition ait pris beaucoup de temps ainsi que le fait que l'annexe de la directive ne fasse pas l'objet d'une demande d'avis. Des propositions de modification de la directive 91/630/CEE pouvant entraîner une perte de concurrence de la production de viande porcine au niveau européen, il revient donc toujours aux instances communautaires, Conseil, Parlement européen et Comité économique et social, de se prononcer sur les propositions présentées par la Commission.

5.2. Le CES regrette que la proposition n'aborde pas la question d'un espace minimum pour la production de porcs d'engraissement.

---

[1] CES 1199/2000, JO C 141 du 16.1.2001, p; 14.

5.3. Le CES approuve la proposition visant à interdire le confinement des truies et des verrats, ainsi que l'utilisation d'attaches pour la truie.

5.4. Le CES demande que l'on procède à une analyse plus fiable et de meilleure qualité des coûts qui découlent de la proposition. Le CES est d'avis qu'il faut poser comme condition préalable que les consommateurs doivent être disposés à payer le prix du renforcement des exigences applicables en matière de protection des animaux et que les produits importés des pays tiers doivent être soumis aux mêmes exigences de protection des animaux.

5.5. Dans le contexte international, les conditions de production et d'élevage sont très différentes d'une région du monde à une autre. Par conséquent, il importe de parvenir à une cohérence entre les réglementations concernant la production et l'importation et de prendre en compte ces préoccupations au niveau international au sein de l'OMC.

5.6. Le CES est d'avis que la proposition doit s'appliquer à tous les animaux, indépendamment du système de production.

5.7. Le CES soutient la proposition concernant des exigences en matière d'instructions et d'informations, ainsi qu'en matière de cours de formation adéquats, pour les personnes qui élèvent des animaux, mais il fait valoir que l'on doit agir en fonction des compétences que l'on trouve d'ores et déjà chez les éleveurs. Il faut aussi tenir compte des aspects de sécurité et des risques d'accidents.

5.8. Le CES attire l'attention sur la question du niveau de contrôle et des insuffisances dont souffre l'application de la directive.

5.9. Le CES fait observer que le prochain rapport, prévu pour 2008, devra aussi contenir des analyses économiques et des études de marché analysant le comportement du marché une fois appliquées les nouvelles règles.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010»

(2001/C 221/12)

Le 21 février 2001, le Conseil, conformément à l'article 175 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 mai 2001 (Rapporteur: M. Braghin).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité a adopté le présent avis par 115 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le sixième programme d'action pour l'environnement «Environnement 2010: notre avenir, notre choix» vise à définir les objectifs généraux de la future politique environnementale de l'UE ainsi que les actions prioritaires à mettre en œuvre dans ce domaine. Ce programme trouve son origine dans la consultation lancée par la Commission en novembre 1999 dans le cadre de l'évaluation globale du cinquième programme d'action pour l'environnement («L'environnement en Europe: quelles orientations pour l'avenir?») en référence également au rapport sur l'état de l'environnement publié par l'Agence européenne pour l'environnement («L'environnement dans l'Union européenne à l'aube du XXIe siècle») qui a donné lieu à toute une série de séminaires et de consultations. Le Comité a participé activement à cette phase préliminaire en élaborant un avis critique [1] examiné lors d'un séminaire réunissant plusieurs experts universitaires et dûment commenté par les services de la Commission [2].

1.2. L'utilisation prudente des ressources naturelles mondiales et la protection de l'écosystème de la planète sont essentiels au développement durable: aussi le nouveau programme recense-t-il les questions environnementales qui doivent être résolues pour permettre le développement durable, dans la mesure où nous continuons à faire face à un certain nombre de problèmes récurrents. Parmi les principaux problèmes cités figurent les changements climatiques, l'appauvrissement de la biodiversité et la disparition des habitats naturels, l'érosion et la dégradation des sols, l'augmentation des volumes de déchets, l'accumulation des substances chimiques dans l'environnement, le niveau de bruit et certains polluants atmosphériques et aquatiques.

1.3. Le développement durable signifie davantage qu'un environnement plus propre. En effet, les implications socio-économiques de l'action environnementale doivent également entrer en ligne de compte afin d'améliorer l'environnement et la qualité de la vie des citoyens dans l'Union européenne sur un plan plus général. Cela implique également la nécessité pour la Communauté d'examiner ses systèmes actuels de gouvernance et de trouver des moyens de les modifier de manière à assurer la cohérence entre nos objectifs sociaux, économiques et environnementaux et entre les façons de les réaliser [3].

1.4. Le nouveau programme vise à définir les buts et objectifs environnementaux qui doivent être atteints et décrit comment les instruments de la politique communautaire de l'environnement seront utilisés pour aborder ces questions, tout en indiquant les actions complémentaires à mener dans d'autres domaines politiques. Il met plus particulièrement en évidence la nécessité de poursuivre l'intégration des préoccupations environnementales dans des politiques comme celles des transports, de l'énergie et de l'agriculture, ainsi que l'importance de l'aménagement territorial et des interventions au niveau régional et local en faveur du développement durable.

1.5. L'évaluation globale a permis de dresser une évaluation contrastée de l'efficacité de la politique environnementale de l'UE, qui dénonçait les lacunes de la mise en œuvre des directives communautaires en matière d'environnement par les États membres ainsi que le manque de responsabilisation des parties concernées vis-à-vis des directives environnementales. Le nouveau programme insiste quant à lui sur deux aspects: améliorer la mise en œuvre de la législation environnementale et élaborer des modèles de production et de consommation durables, en sollicitant et en stimulant la capacité d'innovation des entreprises, ainsi qu'en fournissant aux citoyens davantage d'informations reposant sur des bases scientifiques.

1.6. Les domaines d'action prioritaires considérés et définis par la Commission comme les plus préoccupants sont les suivants:

— changement climatique: l'objectif est de stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à

(1) JO C 204 du 18.7.2000.

(2) Voir la brochure CES 2001/2002 (disponible en français, en anglais et en allemand) qui reprend les commentaires de la Commission concernant les recommandations du CES.

(3) Concernant les concepts de durabilité et de gouvernance, plusieurs avis sont en cours d'élaboration au sein du Comité JO C 123 du 25.4.2001.

un niveau qui ne provoquera pas de variations artificielles du climat sur la terre en suivant une approche globale et grâce à une étroite coopération internationale;

— nature et biodiversité: l'objectif est de protéger et restaurer le fonctionnement des systèmes naturels, de mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité dans l'Union européenne et dans le monde et de protéger les sols contre l'érosion et la pollution;

— environnement et santé: l'objectif est d'atteindre une qualité de l'environnement dans laquelle les niveaux de contaminants artificiels, y compris les différents types de rayonnements, n'entraînent pas d'incidences ou de risques notables pour la santé des personnes;

— utilisation durable des ressources naturelles et gestion des déchets: l'objectif est de veiller à ce que la consommation des ressources renouvelables et non renouvelables ne dépasse pas ce que l'environnement peut supporter, et de dissocier l'utilisation des ressources de la croissance économique, en améliorant sensiblement l'efficacité de leur utilisation, en développant une économie moins matérialiste et en prévenant la production des déchets.

1.7. L'approche stratégique vise donc à dépasser une approche strictement normative afin d'induire les changements nécessaires dans nos modes de production et de consommation, et de stimuler des comportements cohérents de la part des responsables des politiques environnementales et des secteurs connexes. Le programme propose cinq axes prioritaires d'action stratégique qui pourront contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux:

— améliorer la mise en œuvre de la législation environnementale en vigueur;

— intégrer les préoccupations environnementales dans les décisions prises dans le cadre d'autres politiques;

— encourager une collaboration plus étroite avec le marché en impliquant aussi bien les entreprises que les consommateurs;

— responsabiliser les citoyens en tant que particuliers et les aider à modifier leur comportement;

— favoriser l'adoption de meilleures décisions en matière d'aménagement et de gestion du territoire.

1.8. La mise en œuvre du sixième programme s'effectuera dans le cadre d'une Union européenne élargie, les pays candidats devant dès lors s'engager à appliquer la législation environnementale communautaire avec le soutien de programmes de financement communautaires, et les mesures ultérieures devront tenir compte de cette perspective plus vaste. Sur le plan international, il sera essentiel d'intégrer pleinement et correctement les préoccupations environnementales dans tous les aspects des relations extérieures de la Communauté.

1.9. Un chapitre de l'introduction au programme, intitulé «Fonder les décisions politiques sur la participation et sur des connaissances solides», précise que la réussite de la politique communautaire de l'environnement dépend de plusieurs facteurs: une réglementation qui incite les entreprises à innover de manière rentable, à la fois en termes de marché et d'environnement; un vaste dialogue fondé sur une analyse scientifique et économique solide, reposant sur des informations et des données relatives à l'état de l'environnement ainsi qu'aux contraintes et aux facteurs à l'origine des problèmes écologiques; le rôle de la recherche qui peut contribuer à une meilleure compréhension de la nature des interactions entre les activités humaines et l'environnement et de leurs implications; un procédé d'évaluation systématique afin d'améliorer la qualité des futures politiques et leur mise en œuvre. Il convient en outre de souligner l'importance que revêt le dialogue entre les autorités publiques à tous les niveaux d'une part et les acteurs socio-économiques ainsi que les associations de protection de l'environnement et des consommateurs d'autre part.

2. **Observations générales**

2.1. Le Comité se félicite de la proposition de la Commission, et partage son opinion concernant les principaux aspects abordés, à savoir:

— l'importance accordée à la problématique environnementale en tant que partie intégrante de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable;

— l'opportunité de faire de la politique environnementale une partie intégrante de toutes les politiques communautaires ayant un impact direct ou indirect sur l'environnement;

— l'urgence d'intégrer l'environnement dans les décisions relatives à l'aménagement et la gestion du territoire;

— la nécessité d'un respect plus strict des normes environnementales par les États membres et les autorités régionales et locales;

— l'opportunité d'impliquer les entreprises et de collaborer avec elles, et d'influencer les choix des consommateurs en faveur de produits et de comportements plus écologiques, dans une approche plus systématique et à long terme.

2.2. Dans le cadre de l'approche adoptée par la Commission, le programme d'action pour l'environnement se limite à fixer des objectifs généraux et non quantitatifs et, en ce qui concerne les quatre domaines d'action prioritaires, à résumer les problèmes, à définir les objectifs et à énumérer les actions prioritaires à mettre en œuvre. Afin d'éviter le risque que bon nombre des actions citées restent au stade de bonnes intentions, leur mise en œuvre étant freinée par des inerties, des carences techniques, des résistances politiques, il convient de préciser les délais et les modalités pratiques de la réalisation

des objectifs retenus, la relation/ la synergie entre les différentes actions, les modalités d'interaction et de coordination entre les autorités communautaires, nationales, régionales et locales.

2.3. Le Comité souscrit à l'objectif d'une intégration plus complète de la protection environnementale dans les autres politiques communautaires et apprécie l'effort récemment déployé pour élaborer une stratégie de développement soutenable permettant de vérifier périodiquement les résultats obtenus globalement; il souhaite que cette intégration soit considérée comme prioritaire à chaque niveau institutionnel, étant donné que des lacunes et des incohérences subsistent malgré les efforts, et que l'on poursuive, dans le cadre de chaque politique sectorielle, l'élaboration d'indicateurs et l'analyse des résultats, selon le processus lancé au sommet de Cardiff.

2.4. Le dialogue ouvert avec tous les acteurs intéressés — développé avec succès lors de la phase préparatoire du programme — doit se fonder sur une analyse scientifique et économique solide, reposant sur des informations et des données relatives à l'état de l'environnement ainsi qu'aux contraintes et aux facteurs à l'origine des problèmes écologiques, et doit permettre d'élaborer de façon minutieuse les règles de mise en œuvre prévues et de contrôler la mise en œuvre des différentes actions par les responsables, qu'il s'agisse de la Communauté, des autorités nationales ou locales, des acteurs économiques ou des représentants de la société civile organisée. Le Comité déplore l'absence d'un «tableau de bord» reprenant toutes les mesures prévues et les délais relatifs à leur mise en œuvre, ainsi que d'une première série d'indicateurs pouvant, dès à présent, être surveillés, compte tenu de l'évaluation du cinquième programme. Le Comité propose que les rapports annuels sur les principaux indicateurs environnementaux soient complétés par des informations relatives à l'état d'avancement des initiatives prévues, ce qui permettrait d'évaluer leur efficacité de manière plus appropriée.

2.5. Le Comité reconnaît qu'il est urgent d'améliorer la mise en œuvre de la législation en vigueur, et approuve la proposition de la Commission d'intervenir plus fermement en cas d'infraction. Il a déjà élaboré des avis spécifiques [1] sur la mise en œuvre de la législation et les instruments de contrôle et de surveillance, et apprécie les récentes initiatives prises par la Commission afin de rappeler à l'ordre les États membres en infraction; le Comité est notamment très intéressé par la proposition relative à l'harmonisation des dispositions applicables aux infractions commises en matière d'environnement [2], sur laquelle il élaborera un avis séparé. Outre les sanctions en cas de violation ou d'infraction, il juge cependant également nécessaire d'adopter un ensemble cohérent d'incitations au respect des règles, à la diffusion des meilleures pratiques, au transfert de technologies respectueuses de l'environnement (qui devrait être favorisé par tous les moyens, en exploitant notamment l'expérience acquise dans le cadre des programmes communautaires de recherche), à des systèmes d'identification et de récompense des bonnes performances environnementales des entreprises, mais aussi des autorités locales.

2.6. La mise en œuvre de la législation actuelle concernant l'attribution d'un label écologique aux produits et l'adoption de systèmes de gestion et d'audit (EMAS) [3] dans les entreprises doit être améliorée. Le Comité estime toutefois que ce n'est pas suffisant pour susciter un respect plus généralisé et plus global de l'environnement. Un effort créatif supplémentaire doit être fourni pour rassembler les conditions afin que les mécanismes de marché puissent reconnaître la valeur ajoutée de l'écologie, et que les pouvoirs publics simplifient le contexte administratif, qu'ils développent une politique «verte» d'approvisionnement, qu'ils encouragent la conception de produits plus écologiques tout en prévoyant de nouvelles formes d'assistance destinées en particulier aux PME. Le Comité examinera plus particulièrement ces questions dans le cadre de son avis, en cours d'élaboration, relatif au Livre vert sur la politique intégrée de produits.

2.7. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel les subventions ne doivent pas non plus encourager, même indirectement, le développement de pratiques agricoles dommageables pour l'environnement, mais au contraire favoriser le développement de procédés de conception et de fabrication de produits favorables à l'environnement. Le secteur de la finance doit également évoluer dans ce sens. Le Comité juge cependant que les propositions d'action à cet égard sont très incomplètes, et invite la Commission à étudier de façon plus approfondie, en concertation avec les parties intéressées, les différents moyens de mise en œuvre envisageables, en définissant des instruments de nature à favoriser et à récompenser l'innovation et le transfert technologique de procédés et de produits plus écologiques, tant dans le cadre de la «politique intégrée des produits» que dans celui des réglementations verticales.

2.8. Le Comité soutient l'approche stratégique qui consiste à favoriser la participation de tous les acteurs sociaux concernés à la réalisation des objectifs environnementaux, en particulier à travers des programmes scolaires et de formation, y compris de formation continue dans les entreprises et dans les associations sectorielles. Toutefois, la Communauté ne peut se limiter à une telle constatation, et penser que la simple diffusion des informations sera suffisante. Elle devrait au contraire prendre une part active à ce processus, sous peine de se retrouver face à une Europe encore plus fragmentée selon les différentes sensibilités des États membres en matière d'environnement.

(1) JO C 206 du 7.7.1997 et JO C 138 du 18.5.1999.

(2) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (COM(2001) 139 final).

(3) Cf. avis du CES au JO C 209 du 22.7.1999; règlement publié au JO L 114 du 24.5.2001.

2.9. L'aménagement et la gestion du territoire constituent certainement une ressource stratégique, qui nécessite néanmoins une approche plus globale allant du développement urbain au réseau des transports, en passant par les activités sociales (sport, loisirs, etc.) et les activités ayant un impact direct sur le secteur de la construction, l'agriculture ou le tourisme. Le Comité approuve la proposition de lancer un programme spécifique destiné à encourager les meilleures pratiques en termes d'urbanisme et de développement de villes durables. Il se réserve toutefois le droit de procéder à sa propre évaluation concrète du bien-fondé de l'instrument lorsque la proposition deviendra effective.

2.10. Le Comité a déjà longuement exprimé son avis sur le changement climatique, et estime que les indications relatives aux buts et objectifs sont trop générales. En particulier, il suggère d'accorder une attention accrue aux secteurs plus fortement touchés par le problème des émissions par volume (énergie électrique) et par leur augmentation prévisible (transports, services), et présentant moins de garanties en termes de résultats faute de mécanismes de régulation suffisants, grâce à des mesures spécifiques qui devraient être proposées dans les plus brefs délais afin de profiter de leurs effets sur une plus longue période. Il estime en outre qu'il faudrait privilégier des approches innovatrices concernant les économies d'énergie, à tous les niveaux et dans tous les secteurs, notamment dans le cadre du sixième programme-cadre de recherche en cours d'élaboration.

2.11. L'impact du recours à une fiscalité de l'énergie — acceptable quant au principe — sur l'environnement, l'efficacité économique, le fonctionnement du marché unique (compte tenu également de l'importance des échanges intracommunautaires, qui impliquerait une harmonisation des politiques fiscales y afférentes) et la compétitivité de l'industrie européenne doit être soigneusement étudié, étant donné que d'éventuels déséquilibres entre les États membres ou par rapport à d'autres régions du globe pourraient entraîner de graves distorsions en matière de concurrence et de développement. Les recettes fiscales et celles provenant d'autres prélèvements doivent en outre avoir pour objectif l'amélioration de l'environnement en encourageant les économies d'énergie et l'utilisation d'énergies non polluantes.

2.12. Le Comité approuve le principe de la préservation de la nature et de la biodiversité, mais il déplore le caractère général des actions proposées (hormis le réseau Natura 2000) et l'absence de prise en considération des suggestions formulées dans ses avis précédents, dont l'évaluation du cinquième programme d'action pour l'environnement et son avis d'initiative sur la stratégie forestière pour l'UE [1]. Il se réserve cependant le droit d'intervenir de façon plus ciblée sur les règles de mise en œuvre de cette politique. Le Comité élabore actuellement un avis d'initiative sur «La situation de la nature et de la protection de la nature en Europe», qui accorde une place importante à l'intégration de l'agriculture et de la protection des ressources naturelles. Dans le souci de préserver les ressources, il inverse en effet la logique purement quantitative de la PAC et préconise une concertation accrue entre les agriculteurs, les organisations de protection de l'environnement, les consommateurs et les touristes.

2.13. Le Comité se félicite de l'importance accordée à la problématique de l'environnement et de la santé, et partage les préoccupations de la Commission à cet égard, comme il a déjà eu l'occasion de l'exprimer précédemment dans plusieurs de ses avis. Il juge fondamental d'identifier les risques que représente chaque type ou chaque groupe de polluants pour la santé humaine, sur une base scientifique solide en particulier en ce qui concerne certaines catégories de population et les effets à long terme des substances potentiellement à risque. Il estime tout aussi fondamental de comprendre les mécanismes de leur action et les voies de pénétration dans le corps humain, afin de réduire au maximum les niveaux d'exposition et d'évaluer le rapport coût/bénéfice pour chacune de ces substances. Le Comité attire également l'attention sur le lien existant entre santé, sécurité alimentaire, qualité de vie et environnement, et se réfère au point 3.18 de son avis sur la législation alimentaire et l'Autorité alimentaire européenne en ce qui concerne les conséquences de la pollution sur la chaîne alimentaire.

2.14. Le Comité reconnaît la nécessité de mettre davantage l'accent sur la prévention et la précaution, en particulier lorsqu'il s'agit d'encourager et de favoriser le remplacement des substances dangereuses par d'autres substances présentant un risque moindre. Il recommande l'application du principe de précaution, avec mesure et équilibre, en faisant référence au document de la Commission, à l'avis du CES et à la résolution du Conseil de Nice sur cette matière, qui reprenait une série de suggestions formulées dans l'avis du CES [2]. Il recommande en outre qu'une telle approche soit adoptée afin d'éviter des distorsions de la concurrence au niveau international en faveur d'activités économiques implantées dans des pays moins sensibles aux préoccupations environnementales. Il invite en particulier la Commission à agir aussi souvent que possible au niveau international afin que les mêmes normes environnementales soient respectées dans toutes les régions de la planète.

2.15. Le Comité approuve l'approche de la Commission qui consiste à évaluer par étapes les substances chimiques produites en grandes quantités ainsi que la nécessité d'encourager des pratiques réduisant les niveaux de pesticides présents dans notre environnement qui comportent des risques et des incidences notables pour la santé humaine, dans l'espoir de freiner leur utilisation et d'encourager l'utilisation des techniques de culture biologique et de lutte intégrée (IPM). Il

(1) JO C 51 du 23.2.2000.

(2) JO C 268 du 19.9.2000.

espère également le rapide perfectionnement de la Convention sur les polluants organiques persistants (POP) et de la Convention de Rotterdam. Il soutient la mise en place d'un nouveau système unique pour les tests, l'évaluation et la gestion des risques des substances chimiques nouvelles et existantes, produites ou importées. Il signale par ailleurs qu'il faut mener en parallèle une action visant à réduire les effets négatifs de l'utilisation des métaux, des minerais et des hydrocarbures. Le Comité élaborera un avis séparé sur ces questions dans le cadre de l'examen du Livre blanc sur la stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques [1], qui constitue un élément essentiel du programme.

2.16. L'objectif consistant à veiller à ce que la consommation des ressources renouvelables et non renouvelables ne dépasse pas ce que l'environnement peut supporter se traduit par une approche de base essentiellement fondée sur l'analyse permettant d'identifier les critères pour la définition des priorités, et sur la définition et la réalisation de mesures stratégiques spécifiques visant à réduire la consommation de ces ressources. Les mesures envisagées semblent excessivement théoriques, et il est étonnant que l'évaluation du programme précédent n'ait pas donné lieu à des propositions d'interventions plus ciblées et mieux définies, afin de convertir ces concepts en actions ou en incitations efficaces dans des délais raisonnables. Le Comité estime que chaque mesure devra être évaluée soigneusement afin d'éviter toute distorsion de la concurrence et toute atteinte à la compétitivité des entreprises, et qu'il doit y avoir un certain équilibre entre les interventions au niveau de l'offre et de la demande. En effet, dans le contexte d'une économie de marché, c'est essentiellement le consommateur qui détermine les caractéristiques de l'offre. C'est pourquoi le Comité estime qu'il faut accorder la priorité à l'information et aux activités destinées à inciter les consommateurs à choisir des produits et des fournisseurs plus respectueux de l'environnement.

2.17. Si le défi qui consiste à dissocier l'utilisation des ressources de la croissance économique en améliorant sensiblement l'efficacité des ressources, en développant une économie moins matérialiste et en prévenant la production de déchets est, au niveau théorique, acceptable, il manque cependant de force au niveau concret, en particulier en ce qui concerne la prévention et la conception d'une approche pratique débouchant, pour le cycle de vie entier du produit, sur la réduction des déchets et de toute forme de pollution environnementale.

2.18. Le Comité souligne qu'il est important de vérifier que la directive-cadre sur la hiérarchie en matière de gestion des déchets est appliquée dans les États membres et notamment d'accorder aux économies d'énergie toute l'importance qu'elles méritent. Le Comité souhaite en outre que la mise en évidence d'objectifs quantitatifs puisse transmettre un message d'orientation correct aux citoyens européens et aux autorités responsables.

2.19. Le Comité constate que la Commission ne fait référence que de façon marginale à l'économie d'énergie et à la récupération énergétique, objectif qui peut donner des résultats considérables tant dans le secteur industriel que parmi les ménages, aussi bien en ce qui concerne la gestion des déchets que l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain. Un tel indicateur devrait toujours être pris en considération dans l'analyse de l'efficacité des coûts, et mériterait de faire l'objet d'une étude spécifique approfondie dans le cadre de l'introduction de systèmes de récompense des performances environnementales des entreprises.

2.20. Le Comité souligne que le programme à l'examen est un élément clé du défi que pose la «durabilité [2]», dans la mesure où il réfléchit à la manière de concilier une économie dynamique et une société qui offre des opportunités à tous et aux modalités pratiques permettant la croissance économique, tout en évitant la dégradation de l'environnement.

2.21. Il est désormais évident, tant au niveau mondial que local, qu'il faut promouvoir une croissance équitable et durable et respecter le pacte avec les générations futures en matière de préservation des ressources. L'Union européenne se prépare ainsi au sommet Rio + 10, qui se tiendra en 2002 en Afrique du Sud, et mène parallèlement une réflexion sur ses propres politiques sectorielles en appliquant une grille des priorités basée sur la gravité des problèmes, ou plutôt des menaces, sur la dimension temporelle et sur les risques d'irréversibilité.

3. **Recommandations finales**

3.1. La Commission devrait renforcer l'approche stratégique proposée dans sa communication en mentionnant les objectifs clés sur lesquels concentrer ses activités, celles des autres organes responsables et des parties intéressées, ainsi que les mesures intégrées permettant d'atteindre ces objectifs. Les actions proposées, qui sont livrées en vrac plutôt que classées par ordre de priorité et/ou de réalisation, affaiblissent involontairement le document. Afin de remédier à cet inconvénient, le Comité formule les propositions suivantes:

— élaborer un tableau synoptique des activités, législatives ou non, prévues pour les quatre domaines prioritaires, sur le modèle de l'annexe au Livre blanc sur la sécurité alimentaire;

— mettre en évidence dans une annexe séparée et de manière systématique, les problèmes rencontrés dans le cadre de la gestion du cinquième programme et les limites posées à l'intégration de la politique environnementale dans les autres politiques communautaires, ainsi que les problèmes dus à l'attitude des différentes autorités responsables;

— décrire les indicateurs de performance utilisables dès à présent ou à court terme, les organismes chargés de leur mise en œuvre et de leur application, les délais de vérification et d'évaluation, les actions proposées;

[1] COM(2001) 88 final.

[2] JO C 123 du 25.4.2001.

— formuler, dans toute la mesure du possible, des objectifs quantitatifs à moyen et à long terme, au moins pour faciliter le débat sur les objectifs pouvant réellement être atteints et sur les actions intégrées permettant de se rapprocher des résultats souhaités dans les délais prévus;

— identifier, dans un calendrier établi à l'avance, les objectifs qui doivent être réalisés au niveau communautaire ainsi que ceux qui doivent l'être au niveau national et qui relèvent des autorités locales;

— expliquer pourquoi avoir proposé des normes de référence plus élevées, en en examinant les retombées en termes de coûts et leur répartition à charge des différents secteurs, ainsi que les conséquences en termes de compétitivité.

3.2. La participation continue et systématique des parties concernées est une condition essentielle à la réalisation de tout objectif en matière d'environnement. Le Comité souligne que cette participation doit être comprise dans son sens le plus global, dans la mesure où elle concerne tous les décideurs intervenant du début à la fin du processus, ainsi que toutes les formes et tous les instruments possibles destinés à former et à éduquer les autorités, les entreprises, les syndicats, les associations sectorielles et de consommateurs, ainsi que les citoyens concernés. C'est en effet plus particulièrement l'intériorisation de la dimension environnementale et la promotion des mesures de protection de l'environnement qui feront évoluer les comportements vers des modèles plus écologiques. Le Comité souhaite que la Communauté appuie davantage la conclusion d'accords volontaires, notamment au niveau local, dans le contexte du règlement-cadre annoncé sur les accords environnementaux communautaires.

3.3. Il est d'une importance vitale de favoriser dans les pays candidats un développement économique soutenable, fondé sur les nouvelles technologies propres et sur une meilleure gestion environnementale, afin de préserver les aspects environnementaux positifs présents dans ces pays, qui sont davantage dus à leur faible développement qu'à des choix délibérés. Sensibiliser les citoyens et les autorités, en les associant systématiquement, en vue d'une restructuration économique réussie et d'une planification du développement urbain et des systèmes de transport, surtout public, implique une intervention cohérente, tant pour appliquer complètement l'acquis communautaire en matière environnementale que sur le plan des financements nécessaires. Le Comité recommande une plus grande clarté dans le choix des instruments afin de lever l'apparente contradiction entre l'objectif de diffusion de normes environnementales élevées et le caractère limité des ressources par rapport au coût de l'opération.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

3.4. Récompenser les pratiques les meilleures et les plus correctes sur le plan environnemental, notamment par le biais d'incitations non économiques (sur le modèle du label écologique) est globalement plus efficace que les sanctions, qui comportent le risque de déplacer le problème vers d'autres sites sans répondre à l'exigence d'une protection de l'environnement cohérente dans une vision mondiale. Le développement de systèmes de production, de procédés, de technologies et de produits tenant davantage compte de la dimension environnementale devrait être considéré comme une innovation méritant d'être valorisée et récompensée par l'application de tous les mécanismes existants en matière d'incitation à l'innovation. La Communauté et les États membres doivent coordonner leurs efforts de manière constante en vue de la diffusion des bonnes pratiques et du transfert des technologies propres dans les différents secteurs industriels.

3.5. Il conviendrait d'approfondir davantage les instruments de marché tels que les «écotaxes» et les réformes fiscales en matière d'environnement afin de pouvoir évaluer le bénéfice réel qu'ils procurent à l'environnement et la réponse qu'ils apportent à l'exigence d'une approche harmonisée au niveau communautaire, sans provoquer de distorsions au niveau de la concurrence intercommunautaire ni pénaliser la compétitivité de l'industrie européenne. Le Comité rappelle avec insistance que ces formes de taxation doivent, comme leur nom l'indique, promouvoir des produits, des technologies et des méthodes plus favorables à l'environnement et/ou visant à rétablir celui-ci.

3.6. Les incitations fiscales destinées à encourager l'innovation technologique et à développer des procédés industriels plus respectueux de l'environnement constituent également des actions appropriées, pour autant qu'elles n'entraînent pas de distorsions sur le marché. Améliorer la qualité de vie peut avoir un impact également en termes d'accroissement des coûts, absorbés par l'industrie et/ou par les finances publiques. Aussi convient-il de vérifier que ce processus se déroule de manière harmonisée au sein de l'UE et ne pénalise pas le développement européen.

3.7. La Commission devrait consentir des efforts plus intenses et plus rapides afin de parvenir à recueillir l'accord unanime de tous les États membres dans ce domaine et procéder à une évaluation plus poussée des conséquences sociales et économiques de l'utilisation de ces instruments, afin de convaincre les États membres qu'ils sont utiles et opportuns. Elle devrait en outre jouer un rôle actif dans les enceintes internationales, en particulier en ce qui concerne les changements climatiques, se poser en modèle et s'engager à faire adopter les normes les plus sévères en vigueur également par d'autres États et par d'autres organisations internationales que celles qui se consacrent à l'environnement, afin de garantir une concurrence équitable et le respect total des exigences en matière de protection de l'environnement dans toutes les régions du globe.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Rapport de la Commission au Conseil sur l'application du règlement (CE) nº 2200/96, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes»

(2001/C 221/13)

Le 27 février 2001, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de son règlement intérieur, le Comité économique et social a décidé d'élaborer un supplément d'avis sur le rapport susmentionné.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 mai 2001 (rapporteur: M. de la Heras Cabanas).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 107 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1. En 1996, l'on a procédé à une réforme en profondeur de l'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur des fruits et légumes. Le Conseil, lors de son approbation de cette réglementation, a décidé qu'à l'issue de quatre années de mise en œuvre, l'on procéderait à une évaluation du fonctionnement des dispositifs du nouveau régime. Pour achever ce mandat, la Commission a présenté en janvier 2001 au Conseil un rapport sur l'application de cette réglementation.

1.2. Deux mois avant la présentation de ce rapport, le Conseil a approuvé pour des raisons d'urgence une proposition de la Commission européenne en vue de modifier certains aspects partiels de l'OCM des fruits et légumes, le régime d'aide aux produits transformés à base de fruits et légumes et le régime d'aide aux producteurs de certains agrumes. Le Comité s'est déjà prononcé sur cette proposition dans son avis [1] du 19 octobre 2000.

1.3. Dans cet avis, le Comité demandait que le rapport soit accompagné de propositions supplémentaires ou tout du moins d'orientations sur des aspects essentiels qui n'avaient pas été abordés à cette occasion et suggérait l'examen des aspects suivants notamment:

— la nécessité d'améliorer la connaissance de la production et du marché;

— l'amélioration des normes de qualité pour les fruits et légumes et le contrôle de la qualité;

— le développement des organisations de producteurs et l'amélioration de leur efficacité. La nécessité de stimuler les fusions d'organisations de producteurs et de leurs associations;

— le fonctionnement des fonds opérationnels et des programmes opérationnels des organisations de producteurs et leur complémentarité avec les mesures de développement rural ainsi que l'évaluation du degré de réalisation des objectifs en matière d'amélioration de la qualité, de respect de l'environnement et de sécurité alimentaire;

— la possibilité d'harmoniser les critères dans les actions relatives à l'environnement dans le cadre des programmes opérationnels;

— le fonctionnement du système d'interventions et l'évaluation de l'opportunité de reprendre la notion de crise grave;

— les échanges commerciaux et le respect de la préférence communautaire;

— les mesures spécifiques nécessaires pour les produits soumis à une forte concurrence internationale. Une solution à long terme pour le problème des fruits à coque et des caroubes et le soutien à certains produits de la transformation des fruits et légumes.

1.4. Certaines de ces suggestions sont abordées dans le rapport dans le cadre d'une approche purement descriptive qui ne permet pas de tirer des conclusions quant aux orientations futures qui devraient être examinées. Par ailleurs, le rapport laisse de côté bon nombre de questions soulevées par le Comité dans son avis d'octobre. En conséquence, le Comité a pris l'initiative d'élaborer le présent supplément d'avis, dans le but d'approfondir les orientations pour l'avenir nécessaires, qui sont développées dans les paragraphes suivants.

2. Observations générales

2.1. Le Comité reconnaît l'effort réalisé par la Commission pour offrir une vision la plus complète possible du fonctionnement des mécanismes de l'OCM des fruits et légumes et juge positif le fait que son rapport comporte certaines propositions et soulève des questions sur les orientations futures en ce qui concerne les règles de commercialisation et le développement des organisations de producteurs ainsi que des organisations interprofessionnelles. Le Comité relève également la difficulté d'analyser certains aspects du rapport sans disposer de données suffisantes.

2.2. Toutefois, le texte fait l'impasse sur de nombreux problèmes réels du secteur et pourra par conséquent difficilement contribuer à la réalisation de l'objectif consistant à orienter le débat, de même que les propositions qu'il présente

[1] JO C 14 du 16.1.2001 (modification des règlements 2200, 2201 et 2202).

pourront difficilement servir à améliorer l'OCM. L'analyse des aspects importants est insuffisante et les causes ayant empêché une plus grande augmentation de la concentration de l'offre, une meilleure utilisation des fonds opérationnels et une efficacité accrue de l'utilisation des ressources disponibles dans le budget ne sont pas abordées de manière aussi approfondie que nécessaire.

2.3. Des aspects essentiels pour le secteur des fruits et légumes comme l'ouverture des marchés aux importations des pays tiers après les accords du GATT, l'affaiblissement de la préférence communautaire ces dernières années et les barrières d'ordre phytosanitaires élevées contre les exportations de l'UE, devraient être inclus dans le rapport. Par ailleurs, il aurait été opportun d'adopter une approche prospective concernant les conséquences de la progression de la libéralisation du commerce agricole dans le cadre de l'OMC et des concessions faites en vertu des accords commerciaux de l'Union européenne avec des pays tiers, ainsi que de l'établissement de zones de libre-échange, sans oublier l'élargissement de l'Union européenne.

2.4. Les problèmes posés par les dispositifs de protection aux frontières ainsi que le caractère insuffisant du tarif douanier communautaire pour certains produits, les limites à un fonctionnement efficace du prix d'entrée, l'inefficacité de la clause de sauvegarde spéciale et l'application des certificats d'importation devraient également être analysés.

2.5. De même, le Comité estime qu'il faut avoir présent à l'esprit la complexité de la politique des fruits et légumes dans la sphère internationale en raison des problèmes qu'elle pose pour les pays tiers, en termes de développement durable, de sécurité alimentaire et de respect des droits fondamentaux. Pour toutes ces raisons, il y a lieu d'envisager la nécessité d'assurer que les fruits et légumes importés dans la Communauté soient produits dans des conditions appropriées, de manière à garantir le respect de la dignité humaine, des droits sociaux des producteurs et des travailleurs ainsi que de l'environnement des pays producteurs.

2.6. Le Comité relève l'absence d'une analyse de la situation des fruits et légumes destinés à la transformation industrielle, compte tenu de l'importance croissante de ce secteur qui représente plus d'un tiers de la production et du rôle considérable de l'industrie de transformation pour le maintien de l'emploi et de l'activité économique ainsi que de la population dans les régions productrices. Étant donné la situation de concurrence internationale délicate dans laquelle se trouvent certaines conserves de fruits et légumes comme l'asperge, l'abricot ou la cerise, le Comité préconise d'examiner plus en détail quant à leur efficacité les mesures actuelles de soutien aux produits transformés, et d'inclure le cas échéant ces produits dans les règles de l'OCM du secteur des fruits et légumes.

2.7. Par ailleurs, le Comité attire l'attention de la Commission sur la nécessité de développer une politique communautaire qui stimule la mise en place de systèmes d'assurances contre les catastrophes naturelles pour les fruits et les légumes, qui soit cohérente avec les systèmes qui coexistent actuellement dans certains États membres.

2.8. Le Comité souhaite souligner la situation délicate dans laquelle se trouve le secteur des fruits et légumes en raison de la rareté de la main-d'œuvre et des problèmes sociaux générés par le phénomène de l'augmentation désordonnée de l'immigration dans les régions productrices. Il considère par conséquent qu'il faut mener des actions de nature à régulariser et à améliorer la situation des immigrés travaillant dans le secteur. En ce sens, il est urgent que les administrations publiques développent des politiques en faveur de l'intégration sociale et de l'insertion professionnelle de ces travailleurs; de même, il y a lieu d'envisager des mesures à caractère administratif et fiscal susceptibles de favoriser le travail saisonnier.

2.9. Le Comité constate que le secteur des fruits et légumes est toujours confronté à une situation de déséquilibre structurel du marché. En outre, l'on sait que dans un certain nombre d'États membres, la consommation de fruits et de légumes est insuffisante au regard de ce qui serait souhaitable du point de vue de la santé publique. Le Comité considère par conséquent qu'il est nécessaire de prévoir une aide budgétaire accrue pour l'organisation de campagnes d'information et de promotion en faveur des fruits et légumes, tant dans les règlements horizontaux que dans le cadre de l'OCM. Dans cette optique, il y a lieu de supprimer les restrictions qui existent et d'encourager les organisations de producteurs à utiliser les fonds budgétaires disponibles dans le cadre de l'OCM pour les actions d'information et de formation.

3. **Observations spécifiques**

3.1. *Normes de commercialisation*

3.1.1. Le Comité rappelle la nécessité d'améliorer la qualité et d'augmenter la variété des fruits et légumes mis en vente. Les consommateurs demandent davantage d'informations sur la qualité organoleptique, la valeur nutritionnelle, la provenance et les techniques de production utilisées, entre autres éléments de nature à faciliter leur choix, et exigent plus de garanties en matière de sécurité alimentaire et de respect de l'environnement. Par ailleurs, les producteurs doivent voir reconnu l'effort qu'ils ont fourni pour s'adapter aux besoins du marché et contribuer à la protection du milieu rural.

3.1.2. Le Comité juge positive l'existence de critères de qualité adaptés aux règles en vigueur dans le secteur de la distribution, mais il exprime sa préoccupation quant à la prolifération de marques et de systèmes de certification de la qualité des fruits et légumes, incorporant des valeurs environnementales, qui peut être source de confusion chez le consommateur; le Comité s'interroge en outre sur les critères imposés aux producteurs par le secteur de la distribution, d'autant plus qu'il n'est pas certain que ces critères soient identiques pour tous les producteurs.

3.1.3. Les normes de qualité devraient être maintenues et développées, dès lors qu'elles constituent un instrument nécessaire pour la transparence du marché et pour faciliter les relations commerciales, en offrant au consommateur une

information utile pour le choix des produits. De plus, le Comité est partisan du maintien de la possibilité d'utiliser des normes pour la gestion des crises graves qui affectent le marché.

3.2. *Organisations de producteurs (OP)*

3.2.1. Les organisations de producteurs demeurent la pierre angulaire de l'OCM des fruits et légumes, et le rapport indique que la réforme de 1996 n'a pas permis de réaliser les objectifs d'organisation et de regroupement de l'offre ni celui de l'amélioration de l'efficacité des OP, face à un secteur de la distribution de plus en plus concentré. Il conviendrait par conséquent d'étudier dans les régions productrices quelles sont les entraves existantes et quelles incitations pourrait-on prévoir, par le biais de programmes spécifiques, pour encourager les petits agriculteurs à s'associer volontairement aux OP et à contribuer à leur donner une plus grande dimension. En ce sens, les incitations à la constitution d'OP, aux formules de collaboration entre les OP, aux fusions d'OP et à leurs associations, sont des mesures à explorer.

3.2.2. D'autres aspects à étudier pour stimuler l'association sont: l'adéquation des critères de reconnaissance et la garantie pour les producteurs de pouvoir participer au fonctionnement des OP et de contrôler celui-ci.

3.3. *Organisations et accords interprofessionnels*

3.3.1. Le Comité partage avec la Commission l'idée qu'il peut être utile de réduire les entraves existantes pour parvenir à une plus grande efficacité et souplesse dans l'application des accords interprofessionnels, à la condition qu'ils n'altèrent pas les conditions de libre-concurrence sur le marché.

3.4. *Régime d'intervention*

3.4.1. Les modifications apportées au régime d'intervention ont eu pour conséquence une baisse sensible des retraits de produits du marché mais elles ont également mis en évidence son incapacité à résoudre les crises en certaines occasions. En ce sens, le Comité suggère d'étudier la viabilité de l'introduction de la notion de crise grave pour réguler le marché en cas d'excédents conjoncturels de certains produits, principalement les fruits d'été.

3.4.2. La méconnaissance de la réalité du processus productif est à l'origine d'excédents structurels et il y a lieu d'étudier des mesures supplémentaires pour remédier à ce problème et pouvoir dimensionner et restructurer les productions en vue de les adapter à la réalité du marché.

3.5. *Les fonds opérationnels et leur utilisation*

3.5.1. Certaines réformes ont été réalisées récemment dans l'objectif d'offrir une sécurité aux OP quant au niveau d'aide aux fonds opérationnels et l'on a dans le même temps procédé à une simplification des modalités d'application de ceux-ci, mais le rapport n'en fait pas état. Toutefois, le Comité estime qu'il faut approfondir la question de l'assouplissement des modalités de contribution aux fonds opérationnels et de la simplification des procédures relatives à la présentation et à la gestion des programmes opérationnels ainsi qu'au contrôle pour le paiement des aides aux fonds opérationnels. Cela doit s'accompagner d'une meilleure définition de la nature et du fonctionnement des OP en tant que bénéficiaires de ces aides, comme indiqué au paragraphe 3.2.2.

3.5.2. De même, le Comité exprime sa préoccupation quant au fait que la Commission ne dispose pas d'une information plus complète sur la nature des actions relevant des programmes opérationnels, qui pourrait fournir des orientations pour améliorer leur efficacité dans l'utilisation des fonds destinés à ces programmes.

3.5.3. En ce qui concerne le concours public à ces fonds, il faudrait envisager son augmentation en fonction de certains critères: dimension économique des producteurs associés, nécessité d'un effort accru d'organisation régionale, faible rentabilité de certains produits du fait de crises structurelles. L'on pourrait également examiner les actions entreprises dans le cadre des collaborations entre les OP, des fusions d'OP et de leurs associations, tout cela dans le but d'accroître le niveau d'organisation de l'offre.

3.6. *Ecoconditionnalité*

3.6.1. A l'occasion de la réforme de l'OCM des fruits et légumes de 1996, l'on a tenté d'intégrer la protection de l'environnement aux actions entreprises par les OP. Toutefois, le Comité relève le caractère incomplet du traitement de ce thème dans le rapport et recommande d'étudier de manière plus approfondie l'utilisation de ressources naturelles rares, notamment la question des énergies non renouvelables et de l'utilisation de l'eau dans les régions arides ainsi que, plus généralement, l'impact environnemental de la production de fruits et légumes sur la nature.

3.6.2. Le Comité souligne la nécessité de progresser le plus vite possible dans la mise en place de systèmes de production plus écologiques pour les fruits et légumes, tout en tenant compte des répercussions économiques qui en découlent, non seulement pour les producteurs mais également pour les consommateurs, et il estime qu'on ne pourra y parvenir que lorsque les produits importés de pays tiers seront soumis aux mêmes exigences.

3.7. *Les fruits à coque*

3.7.1. Le rapport de la Commission met en évidence les problèmes de compétitivité que connaît le secteur des fruits à coque et des caroubes en raison des importations de pays tiers et l'importance de ceux-ci pour prévenir le dépeuplement et la

désertification de vastes zones du milieu rural méditerranéen. Toutefois, la dimension socioéconomique, le peu d'alternatives existantes ainsi que l'emploi généré par ce secteur localement auraient dû être étudiés de manière plus approfondie.

3.7.2. La majorité des plans décennaux pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation applicables aux fruits à coque et aux caroubes arrivent à échéance en 2001, ce qui place les producteurs dans une situation insoutenable et conduit à l'abandon des cultures, en raison de l'insuffisance ou du caractère inadapté à la situation particulière de ce secteur des mesures de l'OCM et de celles relatives au développement rural. L'analyse de la dépense qu'a représenté et représente encore pour la Communauté le soutien à ce secteur devrait dépasser le cadre de la simple logique économique et tenir compte du rôle stratégique de la production européenne dans le commerce international de ces produits.

3.7.3. Aussi, compte tenu de la crise que traverse ce secteur, le Comité déplore que le rapport ne propose pas d'options permettant d'appliquer des mesures stables de politique agricole pour sa survie et rappelle la nécessité de créer une aide au revenu, proposition qu'il a déjà formulée dans des avis antérieurs [1].

3.8. *Aide à la transformation des agrumes*

3.8.1. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel le nouveau régime a démontré sa validité dans la majorité des régions de production d'agrumes et a permis de maintenir les quantités transformées et de préserver le tissu industriel, tout en considérant que les résultats de son application n'ont pas été aussi satisfaisants qu'ils auraient pu l'être en raison de l'inadéquation des seuils à l'évolution du marché, des répercussions négatives des sanctions sous forme de réduction de l'aide en cas de dépassement du seuil sur les revenus des producteurs ainsi que de la complexité et du caractère bureaucratique des modalités d'application du système.

3.8.2. La Commission omet dans son analyse de l'application du régime d'aide pour la transformation des agrumes d'exposer les raisons qui ont motivé la réforme approuvée récemment, telles que l'augmentation de la production et de la demande de jus de fruits ainsi que le fait que les sanctions sévères sous formes de réduction des aides incitaient à recourir aux retraits, lacunes dont souffre la cohérence du rapport.

3.9. *Coexistence entre le régime des fruits et légumes et les mesures de développement rural*

3.9.1. Compte tenu des efforts que le secteur doit consentir pour s'adapter rapidement aux orientations du marché, la complémentarité des mesures de l'OCM avec celles de la politique de développement rural doit être préservée de manière à ce que les OP puissent utiliser efficacement et de manière cohérente les deux sources de financement. Les mesures de contrôle en vue d'éviter le double financement d'une même action ne doivent pas limiter les options de financement possibles pour les améliorations d'ordre structurel.

3.10. *Considérations budgétaires*

3.10.1. Le Comité estime qu'il y a lieu de procéder à une analyse plus détaillée et plus complète de la totalité de la dotation financière de l'OCM pour pouvoir évaluer avec une certaine rigueur les dépenses réalisées et leur adéquation aux besoins du secteur, et pouvoir ainsi tirer des conclusions de nature à permettre de définir des orientations garantissant une utilisation plus efficiente des ressources disponibles.

3.11. *Contrôles nationaux et communautaires*

3.11.1. Le rapport fait référence aux interventions du corps spécial d'inspecteurs de la Commission européenne par rapport aux contrôles effectués en ce qui concerne l'application des normes de commercialisation par les États membres, et compte tenu de la contribution de ces normes à la transparence du marché, le Comité estime qu'il est nécessaire de rendre publics les résultats de ces contrôles.

4. **Conclusions**

4.1. Le Comité prend en considération l'effort réalisé par la Commission pour fournir une description de la situation actuelle du secteur et estime que le rapport est acceptable en tant que document informatif mais il s'interroge sur son utilité en tant que document de réflexion susceptible de servir d'orientation pour le développement cohérent d'un débat sur les problèmes du secteur et pour les propositions législatives qui pourraient être faites en vue de l'amélioration de l'OCM des fruits et légumes. Le Comité estime par ailleurs qu'il aurait fallu procéder à une analyse plus complète et plus détaillée de la problématique du secteur en proposant des orientations pour apporter une solution à ses problèmes.

4.2. Le Comité invite le Parlement européen et le Conseil à approfondir le débat en dépassant le cadre du contenu du rapport et demande à la Commission de présenter dans un bref délai des propositions d'adaptation de l'OCM, compte tenu des orientations suggérées dans le présent avis.

[1] JO C 14 du 16.1.2001 — JO C 116 du 20.4.2001.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 2549/2000 instituant des mesures techniques supplémentaires visant à reconstituer le stock de cabillaud en mer d'Irlande (division CIEM VIIa)»

(2001/C 221/14)

Le 5 avril 2001, le Conseil, conformément à l'article 37 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 11 mai 2001 (rapporteur: M. Scully).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 122 voix pour et 1 abstention.

1. Historique et champ d'application

1.1. En 1999, des avis scientifiques concernant les stocks de cabillaud en mer d'Irlande (division CIEM VIIa) faisaient état d'une situation critique qui, si elle devait perdurer, conduirait à un effondrement du stock.

1.2. Au début de l'année 2000, la Commission a convoqué des réunions d'urgence regroupant des représentants de la Commission, les administrations nationales compétentes ainsi que les milieux intéressés du secteur de la pêche afin d'examiner les options possibles en vue de l'introduction de mesures urgentes efficaces destinées à juguler l'effondrement du stock et à assurer sa reconstitution.

1.3. Les premières mesures ont été mises en œuvre à titre temporaire au printemps 2000 et consistaient à interdire ou à limiter l'accès à des «boxes» dans la partie septentrionale de la mer d'Irlande. En outre, une série de mesures techniques ont été introduites, liées à la conception des filets, et un système d'observateurs à bord des navires a été instauré. Ces mesures, moyennant certains aménagements, ont été reportées à 2001.

1.4. Le présent règlement vise à introduire une nouvelle modification concernant l'épaisseur du fil utilisé pour la confection des filets. Plutôt que d'autoriser la construction de filets à fil simple d'une épaisseur maximale de 6 mm, comme c'est le cas actuellement, la proposition à l'examen entend autoriser l'utilisation de filets à fil double d'une épaisseur de 4 mm par fil.

2. Remarques

2.1. Les aspects positifs de cette mesure dans l'optique de la reconstitution du stock ne sont pas clairement définis. L'épaisseur du maillage constitue un facteur important pour permettre aux petites prises de s'échapper; or, selon toute vraisemblance, les dimensions proposées ne le permettraient pas. Préalablement à sa mise en place, toute mesure de ce type devrait être testée en pratique et ensuite, après une évaluation ad hoc, revêtir un caractère permanent, le cas échéant.

2.2. D'une manière générale, il est peu probable que les adaptations de mesures techniques en tant que telles résolvent le problème du cabillaud en mer d'Irlande. Il n'est pas davantage certain que les autres mesures prévues dans le cadre du programme de reconstitution soient appropriées pour remédier au problème essentiel que représente l'épuisement du stock.

2.2.1. En réalité, trop de poissons sont capturés eu égard à la capacité de reproduction de ces derniers. Les principaux facteurs impliqués sont le nombre de navires très puissants et relativement grands qui traquent les espèces, en combinaison avec le recours à des techniques semi-pélagiques qui, quoique légales, permettent la capture de grandes quantités de cabillaud au moment où il est le plus vulnérable, c'est-à-dire en période de frai. Étant donné qu'en cette période le cabillaud se regroupe en grand nombre dans la colonne d'eau, ce mode de pêche permet de le capturer aisément. En fait, depuis l'introduction de la méthode semi-pélagique, les stocks n'ont cessé de diminuer pour atteindre leur niveau actuel.

2.3. Le Comité estime que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour accomplir des opérations semi-pélagiques afin d'offrir une chance raisonnable de reconstituer le stock et de renforcer l'importance économique et sociale de l'industrie pour les zones côtières avoisinantes.

2.3.1. Ces questions seront examinées plus avant dans le cadre des travaux futurs du Comité concernant le Livre vert sur la politique commune de la pêche (PCP).

2.4. En conclusion, considérant les remarques formulées ci-dessus, le Comité est disposé à soutenir la proposition de la Commission.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «11e rapport annuel sur les Fonds structurels»

(2001/C 221/15)

Lors de sa session plénière des 24 et 25 janvier 2001, 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 le rapport susmentionné.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 mai 2001 (rapporteur: M. Burani).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La Commission a élaboré, conformément aux dispositions de l'article 16 du règlement-cadre des Fonds structurels (CEE) no 2052/88, le 11e rapport annuel sur les Fonds structurels, portant sur l'année 1999.

1.2. Le but de ce rapport est de «présenter l'application au cours de l'année 1999 de la réglementation sur les Fonds structurels, notamment la mise en œuvre de leurs objectifs no 1 à 6 et des initiatives communautaires». Depuis le 7e rapport annuel, en 1995, un thème horizontal doit être traité tout au long du rapport. Cette année, le thème présenté est celui de l'égalité entre les femmes et les hommes.

1.3. Outre la description des temps forts de l'année 1999 en matière de politique structurelle dans l'Union, le rapport présente un panorama détaillé des éléments marquants de l'utilisation des fonds disponibles pour chaque objectif dans les différents pays.

1.4. Ce document est complété par d'intéressants chapitres sur l'évaluation et l'analyse de l'impact des Fonds structurels, sur la vérification de l'additionnalité, sur la coordination avec les autres instruments financiers, sur la compatibilité et la synergie avec les autres politiques communautaires, et enfin, sur le dialogue interinstitutionnel et le dialogue avec les partenaires économiques et sociaux.

2. Résultats de la période de programmation 1994-1999

2.1. Le rapport pour 1999 est particulièrement important, car il est le dernier consacré à la programmation 1994-1999. Il peut donc être considéré comme un véritable compte rendu final de l'utilisation des crédits au cours de la période en question, avant l'entrée en vigueur des nouveaux règlements adoptés le 21 juin 1999, appliqués depuis 2000.

2.2. Les interventions des Fonds structurels ont été mises en œuvre à travers 1 134 programmes au total, dont 610 pour les objectifs et 524 pour les initiatives communautaires; la mise en œuvre des programmes s'est achevée en 1999, raison pour laquelle peu d'interventions nouvelles ont été adoptées cette année-là.

2.3. La dernière année de la période de programmation 1994-1999 a été caractérisée par les résultats suivants:

— une importante accélération dans l'exécution des crédits, qui avait déjà été constatée au cours des deux années précédentes, et qui a permis de rattraper de manière appréciable les retards enregistrés au début de la période;

— en ce qui concerne les CCA/DOCUP, 99 % du total des concours des Fonds ont été engagés à la fin de l'année;

— 75 % des crédits ont été payés à la fin de l'année et les paiements pourront être achevés avant la fin 2001;

— les meilleures performances ont été enregistrées pour les objectifs 1 et 3, avec l'engagement de la quasi-totalité des fonds disponibles et un taux de paiement de 78 %; en revanche, l'on constate d'importants retards de paiement pour les objectifs 2, 4 et 5b;

— ce sont les pays bénéficiant du Fonds de cohésion qui enregistrent les meilleurs taux d'utilisation, alors que les pays plus riches sont moins efficaces;

— les données relatives aux engagements pour les initiatives communautaires sont également positives (95 %), mais le sont un peu moins pour les paiements (57 %).

2.4. En ce qui concerne chacun des objectifs, le rapport met en évidence des contextes et des résultats très différents. Comme dans les années précédentes, l'objectif 1 a enregistré les meilleurs taux d'utilisation des financements, avec un taux d'engagement de 100 % et un taux de paiement de 78 %.

2.4.1. Les performances de l'Espagne, du Portugal, de l'Irlande et de l'Allemagne, avec des taux supérieurs à cette moyenne, sont particulièrement bonnes, tandis que les résultats de la Belgique, des Pays-Bas et du Royaume-Uni sont moins brillants. L'Italie a rattrapé une bonne partie du retard accumulé précédemment, avec un taux d'engagement des crédits de 100 %, mais accuse encore du retard en ce qui concerne les paiements.

2.5. En ce qui concerne l'objectif 2, certains problèmes se sont posés du fait que quelques programmes n'ont été adoptés qu'à la fin 1997, voire en 1998, et que leur mise en œuvre a débuté en 1999. Par conséquent, le taux de paiement est plus bas, environ 60 %.

2.6. Dans le cadre de l'objectif 3 (ressources humaines et marché du travail), une série de réallocations financières ont été effectuées au cours des derniers mois de 1999, afin d'attribuer des fonds selon des critères plus conformes aux objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi, en particulier en faveur des jeunes chômeurs, des chômeurs de longue durée et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail. L'objectif 3 a cependant enregistré, à la fin 1999, un taux d'engagement et de paiement de 80 %.

2.7. Quant à l'objectif 4, destiné à l'amélioration des possibilités d'emploi face aux mutations industrielles et des systèmes de production, l'amélioration déjà enregistrée en 1998 a été confirmée, avec l'engagement de la totalité des crédits et un taux d'exécution des paiements de 69 %.

2.8. Des améliorations ont été enregistrées pour l'objectif 5a (modernisation des structures agricoles et de la pêche); celles-ci se traduisent par des taux d'engagement de 96 % (agriculture) et 100 % (pêche) et des taux de paiement s'élevant respectivement à 70 et 73 %.

2.9. Une accélération importante de l'exécution des crédits a été enregistrée en 1999 pour l'objectif 5b (développement des zones rurales), 99 % des crédits ayant été engagés et 68 % payés.

2.10. En ce qui concerne les initiatives communautaires, les réallocations financières effectuées en 1998 à la demande du Parlement européen ont permis une très nette accélération de la mise en œuvre. Au total, 95 % des crédits prévus pour les initiatives communautaires ont été engagés à la fin 1999 et 57 % ont été payés.

2.11. Quant au thème horizontal de l'égalité des chances, le rapport présente les progrès accomplis au cours des dernières années en relation avec les efforts visant à lever tous les obstacles à une égalité parfaite et véritable entre les femmes et les hommes dans les domaines du travail et de la participation politique et sociale. Il subsiste toutefois des problèmes de fond, qui ont incité le Conseil des ministres à adopter en 1996 une résolution sur l'intégration du principe de l'égalité des chances dans les Fonds structurels.

2.12. Des études sur l'application du principe de l'égalité des chances dans les Fonds structurels, comprenant également des propositions de bonnes pratiques, ont été réalisées en 1997 et 1998. Cela a également servi à renforcer l'ancrage du principe d'égalité dans les nouveaux règlements des Fonds pour la période 2000-2006.

3. **Observations générales**

3.1. Tout comme les années précédentes [1], le Comité n'approuve pas le choix de la Commission de se limiter à «présenter» son rapport sans consulter formellement le Comité.

3.1.1. Étant donné qu'il s'agit ici de l'un des domaines les plus importants des politiques européennes et à la lumière du rôle qui lui a été conféré par le traité en matière de cohésion économique et sociale, le Comité souligne l'opportunité d'une saisine formelle sur les futurs rapports sur les Fonds structurels et revendique le droit d'être consulté.

3.2. Quant au contenu du rapport, les informations, évaluations et données qu'il présente sont indubitablement exhaustives, même s'il aurait été opportun de l'élaborer différemment afin de le faire porter sur toute la période de programmation 1994-1999.

3.2.1. La Commission a annoncé la publication d'un tel rapport complet, mais pour pouvoir faire l'objet d'une évaluation efficace, notamment dans la perspective de la programmation 2000-2006, ce document devrait être rédigé dans les plus brefs délais. Le Comité espère que le rapport sera élaboré le plus rapidement possible, de manière à pouvoir en tirer des éléments utiles d'analyse et d'évaluation pour les prochaines années.

3.3. Le texte à l'examen fournit certes des synthèses appréciables des «performances» de chaque pays, mais ne réussit pas à donner un aperçu clair et synthétique de la gestion des Fonds structurels, des problèmes qu'elle pose pour chacun des pays et pour l'Union dans son ensemble, des résultats obtenus en matière d'emploi et de développement économique et social. Il manque en fait un tableau global et complet des résultats obtenus grâce aux Fonds structurels au cours de l'année considérée et pendant toute la période de programmation s'achevant en 1999.

3.4. Une première observation porte sur la méthode d'élaboration et de rédaction du rapport. Ce dernier est en effet très riche en informations quantitatives, mais contient peu d'analyses et ne propose pas suffisamment d'évaluations de fond.

3.5. Même si elles sont pertinentes, les informations contenues dans le rapport s'avèrent insuffisantes et n'illustrent pas de manière adéquate les répercussions de la politique structurelle en Europe et dans les différents États membres.

---

[1] JO C 268 du 19.9.2000.

3.6. Quant à l'évaluation de la mise en œuvre de chacun des objectifs, le rapport se consacre surtout aux aspects financiers, les engagements et les paiements, sans examiner de manière approfondie l'incidence de ces fonds sur le développement et la réalisation de la cohésion économique et sociale dans l'ensemble de l'UE et dans chacun des États membres en particulier.

3.7. Il semble que la Commission ait eu pour préoccupation majeure de vérifier l'efficacité de la gestion des Fonds structurels et non la pertinence des choix ayant été faits. En effet, seules des analyses financières sont proposées, alors qu'il aurait été important de connaître les obstacles à une meilleure utilisation des financements, de savoir s'il y a eu des lacunes en matière de programmation et de réalisation, si les réglementations et les méthodes complexes de rapport ont fonctionné ou si elles ont donné lieu à des retards, voire à la non-utilisation des Fonds.

3.8. En fin de compte, les rapports de la Commission semblent viser davantage au respect formel des règles qu'à satisfaire à l'obligation de répondre aux demandes des citoyens, qui devraient être mis en mesure d'évaluer de manière approfondie les choix de la Commission, des gouvernements nationaux et régionaux.

3.9. Cette approche avant tout «comptable» adoptée par la Commission dans ce rapport comme dans les précédents, se traduit clairement par le fait que toute l'organisation du document repose sur deux clés de lecture, le taux d'engagement et le taux de paiement, sans par ailleurs fournir d'explications suffisantes sur les motifs des résultats positifs ou moins satisfaisants.

3.9.1. Ainsi, l'on ne comprend pas pourquoi les taux d'exécution des paiements sont plus élevés dans les pays de la cohésion, alors que «certains États membres parmi les plus prospères de l'Union enregistrent une exécution des paiements inférieure à la moyenne communautaire».

3.10. L'on ne comprend pas si les meilleurs résultats obtenus par les pays les moins prospères par rapport aux autres sont dus à un besoin plus important de financements, à une meilleure programmation ou à un système d'application plus efficace, ou à la conjonction de tous ces facteurs parallèlement à d'autres causes.

3.10.1. Ces affirmations importantes auraient certainement mérité d'être approfondies, expliquées et illustrées, ce qui n'est absolument pas le cas.

3.11. En outre, il n'est fait aucune mention de l'efficacité des règlements, qui ont pourtant fait l'objet de la réforme approuvée à Luxembourg en juin 1999. La Commission aurait pu saisir l'occasion de ce dernier rapport relatif à la période 1994-1999 pour procéder à une réflexion critique (voire à une autocritique) sur les procédures de contrôle et de compte rendu.

3.12. L'objection de la Commission qui justifie l'absence d'évaluations globales par la nécessité de disposer de toutes les données relatives aux dépenses, pouvant encore être complétées jusque fin 2001, ne semble pas acceptable, étant donné qu'une évaluation de fond sur les résultats obtenus peut être tout à fait crédible avec des données concernant plus de 70 % des dépenses.

3.13. La Commission pourrait adopter des modèles de rapport plus efficaces et plus synthétiques, ce qui lui permettrait de les compléter dans des délais plus brefs, afin que les organes institutionnels compétents puissent les évaluer en temps utile, formuler des jugements, suggérer des changements.

3.14. En ce qui concerne les résultats, les indicateurs physiques, qui sont pourtant d'une grande utilité pour évaluer l'efficacité et l'impact, font défaut. Par exemple, quelle est la surface agricole ayant bénéficié des Fonds? Quelle part de l'augmentation du PIB national et régional peut être attribuée aux Fonds structurels? Dans quelle mesure la consommation et l'épargne ont-elles évolué dans la région concernée?

4. **Observations particulières**

4.1. *L'emploi*

4.1.1. En particulier, il n'est procédé à aucune évaluation du nombre de nouveaux emplois et d'emplois ayant été maintenus, des progrès les plus marquants dans les divers secteurs concernés par les objectifs, des difficultés les plus fréquentes ou les plus importantes rencontrées dans les différents pays.

4.1.2. En revanche, l'on doute par exemple de l'opportunité de la quasi-totalité du chapitre 1, qui consacre beaucoup plus de place à la situation et aux interventions futures (programmation 2000-2006) qu'à la situation et aux interventions passées (1999). En effet, le rapport s'appesantit sur toute la procédure préparatoire de la programmation 2000-2006 et sur la description des caractéristiques des nouveaux Fonds et des nouveaux règlements.

4.1.2.1. L'on a l'impression de se trouver face à un devoir quasi rituel exécuté par la Commission, selon un schéma préétabli, sans ce «plus» qui d'année en année caractériserait de manière particulière l'approche et la configuration du rapport lui-même. L'approfondissement des priorités thématiques de la cohésion faisant l'objet du chapitre 1.2 est par contre important, car il permet une évaluation plus complète de l'impact des Fonds structurels.

4.2. Les paragraphes consacrés à la stratégie européenne pour l'emploi, à une nouvelle carte pour les aides d'État à finalité régionale et au Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) offrent un cadre de référence essentiel à la compréhension des intégrations et des synergies entre les diverses politiques communautaires de développement économique et social.

4.3. Les informations relatives aux pactes territoriaux pour l'emploi, l'une des initiatives les plus intéressantes et originales de ces dernières années, fournissent des éléments d'évaluation tout aussi utiles.

4.4. En fait, c'est la Commission elle-même qui donne un exemple de ce qu'aurait pu être le rapport, dans la partie consacrée à l'objectif 2, qui fait état des conclusions de l'évaluation de la décennie 1989-1999, réalisée par un organisme indépendant.

4.5. Ces analyses ont examiné de manière approfondie les stratégies de reconversion et les choix stratégiques visant à appuyer des priorités spécifiques (création de postes de travail, recherche-développement, environnement, égalité des chances).

4.6. Cette étude relative à l'objectif 2 a révélé que:

— des progrès notables ont été réalisés au cours de la dernière décennie, en particulier pour ce qui est du choix stratégique, de la participation des organisations et de la concentration sur les priorités stratégiques;

— des améliorations ultérieures restent possibles;

— les faiblesses étaient le fractionnement des responsabilités de gestion des programmes, le manque de formation et d'information et la faible diffusion des exemples de meilleures pratiques.

4.7. En ce qui concerne le FSE dans les objectifs 1, 3 et 4 ainsi que les initiatives communautaires *Adapt* et *Emploi*, l'évaluation a également été confiée par les États membres à des opérateurs extérieurs, et a donné quelques indications intéressantes:

— nécessité de favoriser le plus possible les caractéristiques transnationales des projets;

— nécessité de simplification administrative;

— coopération plus étroite entre les acteurs du marché national du travail et les responsables des initiatives communautaires;

— stratégie d'intégration de la dimension d'égalité des sexes dès le stade de projet;

— élaboration de procédures de suivi et de mise en place d'un système d'indicateurs de suivi destinés à appuyer la procédure d'évaluation.

4.8. D'autres évaluations portent sur les programmes de développement rural et *Leader II*. Enfin, les évaluations thématiques sur l'impact des investissements réalisés dans les infrastructures de transport des régions d'objectif 1 dans quelques pays contiennent également des considérations intéressantes.

4.9. Dans la ligne de ce qui a été fait pour l'objectif 2, une étude analytique, approfondie et systématique des résultats obtenus grâce aux Fonds structurels pour tous les objectifs, pour l'ensemble de la période 1994-1999, aurait été très utile. Un document de ce type permettrait, comme il a déjà été dit, une évaluation plus complète de l'ensemble de la politique européenne et rapprocherait également les citoyens, les entreprises et les instituts de recherche des choix de la Commission.

4.10. *L'additionnalité*

4.10.1. Un autre thème important est celui de l'additionnalité. La Commission souligne combien il importe de vérifier l'additionnalité, pour «éviter que les ressources des Fonds ne servent à remplacer les aides structurelles nationales».

4.10.2. Cependant, le rapport ne contient pas d'informations spécifiques sur la vérification de l'additionnalité, et se limite à répéter les observations figurant dans le rapport spécial publié par la Cour des comptes début 2000. Dans son rapport, la Cour des comptes relève des lacunes dans l'application du principe, et principalement l'absence d'un système de sanctions, qui n'est certainement pas imputable à la Commission.

4.10.3. En revanche, l'affirmation indiquant que «la Commission a dû être beaucoup plus pragmatique en matière d'exigences méthodologiques (...) compte tenu de la situation particulière de chaque État membre» laisse le Comité perplexe.

4.10.4. Derrière cette affirmation, qui n'est étayée d'aucun exemple, semble se cacher une certaine «flexibilité» de la Commission qui mériterait d'être explicitée et surtout motivée.

4.11. *L'égalité des chances*

4.11.1. L'égalité des chances a été choisie comme thème horizontal du rapport, et la Commission affirme vouloir «appréhender les améliorations apportées dans l'intégration de cette priorité politique dans les programmes des Fonds».

4.11.2. Le rapport fournit des indications utiles à caractère général à propos des disparités actuelles entre les hommes et les femmes sur le marché de l'emploi. Il décrit ainsi, pour chaque État membre, les actions visant à promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans les diverses régions concernées par les Fonds.

4.11.3. Une observation à caractère général porte sur la valeur de ces analyses de type horizontal. La décision prise en 1995 de choisir chaque année un thème horizontal sous l'angle duquel toutes les initiatives des Fonds structurels sont examinées est certainement très judicieuse et peut représenter une importante valeur ajoutée.

4.11.4. Cependant, le résultat espéré n'est pas atteint, car ce thème est traité de manière trop générale, et n'est pas approfondi ni quantifié de manière appropriée.

4.11.5. La Commission définit sans fondement adéquat certains des objectifs de la stratégie précitée dans chacun des États membres mais ne donne pas suffisamment de données quantitatives sur les résultats obtenus. Les objectifs ne sont donc qu'une déclaration d'intention étant donné que ni leurs résultats ni leurs effets ne sont ensuite analysés.

4.11.6. Il n'est jamais procédé à une évaluation de l'efficacité, aucune information n'est donnée sur les résultats obtenus ou les échecs éventuels. En somme, l'on arrive pas à trouver le lien de cause à effet entre les actions de la politique structurelle et les mutations économiques et sociales, ce qui devrait pourtant constituer l'information la plus intéressante. L'on ne parvient pas non plus à établir une comparaison entre les divers secteurs productifs et les différents milieux sociaux pour comprendre si les résultats et l'efficacité des mesures divergent, et pourquoi.

4.11.7. Ni les obstacles, ni les facteurs favorables à l'égalité des chances ne sont mis en évidence; l'incidence du travail à temps partiel ou du travail intérimaire n'est pas évaluée, ni la mesure dans laquelle des entreprises ont pu être créées par des femmes grâce aux actions en faveur de l'égalité des chances financées par les Fonds structurels, etc.

4.11.8. Des commentaires sur les problèmes les plus pertinents auraient également été opportuns; ceux-ci sont abordés brièvement par le rapport, dans le paragraphe sur l'égalité entre les hommes et les femmes comme facteur de production, qui dénonce le fait que les femmes restent «victimes d'une ségrégation» sur le marché du travail et fait état d'un écart considérable en termes de rémunérations, de 28 % en moyenne à l'échelle de l'UE [1].

4.12. *Le partenariat*

4.12.1. Un autre facteur-clé est le partenariat, auquel le rapport n'accorde pas une attention particulière, bien qu'il s'agisse d'un élément essentiel du succès des politiques structurelles.

4.12.2. Nombreuses sont les questions qui restent sans réponse: combien d'acteurs ont-ils été associés à l'utilisation des Fonds structurels, et quels sont-ils? À quelle étape de la sélection des priorités, de la préparation et de la réalisation des actions structurelles? Comment le partenariat s'est-il conjugué à la subsidiarité?

4.12.3. Par ailleurs, les partenaires choisis sont-ils les plus proches des bénéficiaires finaux, permettant à chaque acteur de valoriser au mieux ses potentialités dans la stratégie reposant sur un objectif commun de développement?

4.12.4. Dans ce cas également, une présentation des données et de la qualité des partenariats aurait permis une évaluation plus approfondie de l'efficacité des Fonds structurels sur les dynamiques économiques et sociales, sur les modifications du tissu productif entraînées par ces Fonds et sur l'impact plus global des politiques communautaires sur la cohésion.

4.13. *Fonds structurels et politiques européennes*

4.13.1. La partie du rapport consacrée à la compatibilité et à la synergie avec les autres politiques communautaires est indubitablement très intéressante, car elle établit une corrélation entre les actions des Fonds structurels et les politiques sectorielles de l'UE.

4.13.2. Le problème, dans ce cas, ne réside pas tant dans la méthode de rapport, mais plutôt dans la substance même des choses. La compatibilité et/ou la synergie entre les politiques de l'UE sont souvent plus formelles que réelles. Dans certaines régions, il y a un manque de cohérence entre les politiques européennes qui ont des objectifs différents, qui reposent sur des méthodes et des périodes de programmation différentes, et qui concernent des zones différentes.

4.13.3. Il n'est pas surprenant qu'il en soit ainsi parce que des politiques telles que la réforme de la PAC, l'introduction de l'Union économique et monétaire, le développement du Marché unique européen, etc. sont toutes conçues en vue d'atteindre des objectifs plus généraux.

[1] JO C 155 du 29.5.2001.

4.13.4. Toutefois, cela étant dit, il importe que le déploiement des Fonds structurels soit considéré comme l'un des moyens importants permettant d'atténuer les effets négatifs de ces politiques dans les régions défavorisées. En l'absence des Fonds structurels, ces grands objectifs politiques pourraient avoir un effet néfaste sur les communautés fragiles, et il convient d'en tenir compte lors de l'examen de la future politique de cohésion.

4.13.5. Il arrive que dans une zone donnée, différents programmes européens soient mis en œuvre sans aucune coordination, ce qui porte à confusion et entraîne un chevauchement des actions.

4.13.6. En outre, il convient de reconnaître que cette harmonisation n'est pas une entreprise aisée, tant les acteurs, les parties intéressées et les contextes socio-économiques concernés par les actions des Fonds structurels et des diverses politiques sectorielles sont multiples, changeants et parfois opposés.

5. **Conclusions**

5.1. Le Comité, bien que critiquant à juste titre la méthode utilisée et le contenu du rapport, reconnaît l'effort important fourni par la Commission pour présenter des données et des éléments d'évaluation relatifs à la gestion et à la politique des Fonds structurels.

5.2. Le Comité considère que la rédaction de ce type de documents ne doit pas être une tâche quasi rituelle accomplie chaque année par la Commission sur un modèle préétabli, sans que l'approche et la structure du rapport apportent un certain «plus». Il convient au contraire de privilégier les évaluations de fond et les analyses, en accordant une attention particulière aux emplois créés ou maintenus, aux effets en termes d'innovation, aux résultats en matière d'égalité des chances, au partenariat. Cette approche permettra de mieux vérifier l'efficacité de la politique structurelle.

5.3. Un autre aspect important doit être convenablement analysé, celui du partenariat, qui est un facteur essentiel du succès des politiques structurelles.

5.4. Le Comité, en tant que représentant des milieux sociaux directement intéressés et participant à la gestion des Fonds structurels, peut jouer un rôle utile pendant les périodes de programmation, et pas seulement au moment du rapport final.

5.4.1. Le Comité souligne l'opportunité d'une consultation formelle sur les futurs rapports relatifs aux Fonds structurels et revendique le droit d'être consulté.

5.5. Le Comité rappelle qu'il est à tout moment disposé à collaborer étroitement avec la Commission, sous quelque forme que ce soit, afin d'optimiser les politiques structurelles et de cohésion.

5.6. Le Comité espère donc que le rapport sur toute la période de programmation1994-1999 sera présenté le plus rapidement possible, afin de permettre une évaluation avant la fin 2001.

5.7. Le Comité estime en outre qu'une évaluation de l'utilisation des Fonds structurels sur une longue période serait tout à fait opportune, compte tenu également du prochain élargissement de l'UE.

5.8. Le recours aux Fonds structurels sera d'une importance cruciale pour les pays candidats et leur économie. Il serait donc utile que les expériences relatives aux succès et aux échecs de la gestion passée des Fonds structurels puissent être mise à la disposition de ceux qui seront chargés de l'administration de crédits considérables au cours des prochaines années, afin qu'ils mettent à profit les méthodes et les pratiques positives, évitant ainsi les erreurs du passé.

5.9. Le Comité est d'avis que le principe d'additionnalité devrait être respecté parce qu'il constitue, comme l'affirme la Commission elle-même, «un principe général régissant les opérations des Fonds structurels»; le Comité soutient les efforts fournis par la Commission pour en assurer une application rigoureuse.

5.10. Le Comité se propose d'étudier la faisabilité d'une initiative publique, en collaboration avec la Commission, le Parlement et le Comité des régions, qui s'étendrait à tous les acteurs concernés par la gestion des Fonds structurels, associant également les représentants des pays candidats.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «Les régions dans la nouvelle économie: Orientations pour les Actions innovatrices du Fonds européen de développement régional 2000-2006»

(2001/C 221/16)

Les 24 et 25 janvier 2001, le Comité économique et social, conformément à l'article 23 alinéa 3 de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 15 mai 2001 (rapporteur: M. Vinay).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 122 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Par le présent avis d'initiative, le Comité qui, de par sa composition, est le porte-parole de bon nombre des acteurs qui sont appelés à participer activement à la conception et à la mise en œuvre des nouvelles actions innovatrices, entend contribuer concrètement au débat en développant de façon approfondie les liens entre le programme et les politiques de cohésion et de l'emploi ainsi que celle, bien entendu, de l'innovation.

1.2. En ce qui concerne l'approche des nouvelles actions innovatrices, plusieurs modifications ont été apportées par rapport aux priorités définies par le passé et à l'affectation des ressources financières. Le nombre de thèmes stratégiques est passé de 8 à 3, et l'approche par projets individuels est remplacée par une approche par programme. Ces programmes devront être cohérents avec ceux cofinancés au titre des objectifs 1 et 2 auxquels participe le FEDER, et complémentaires aux actions financées par le FSE au titre des mêmes objectifs.

1.2.1. Les crédits alloués représentent 0,4 % de la dotation annuelle du FEDER, soit environ 400 millions d'euros pour la période 2000-2006, outre la possibilité d'utiliser durant cette période des fonds provenant de l'instrument de flexibilité.

1.3. Pendant la période 1994-1999, les actions innovatrices se sont articulées autour des thèmes suivants: renforcement de l'innovation (RIS — stratégies régionales d'innovation); société de l'information (RISI — initiative régionale relative à la société de l'information); nouveaux gisements d'emplois; culture et patrimoine; projets pilotes urbains; aménagement du territoire (*Terra*); coopération interrégionale interne (*Recite*); coopération interrégionale externe (*ECOS-Ouverture*).

1.3.1. Les nouveaux thèmes stratégiques, que la Commission a réduits à trois dans le but déclaré de simplifier les procédures et de concentrer les ressources, sont destinés à favoriser l'expérimentation de méthodes et de pratiques innovatrices dans les domaines suivants: économie régionale fondée sur la connaissance et l'innovation technologique: aider les régions moins favorisées à élever leur niveau technologique; eEuropeRegio: la société de l'information au service du développement régional; identité régionale et développement durable: promouvoir la cohésion et la compétitivité régionales par une approche intégrée des activités économiques environnementales, culturelles et sociales.

1.4. Les actions financées s'articulent autour de trois volets: cofinancement de programmes régionaux d'actions innovatrices et des projets pilotes qui en découlent; mesures d'accompagnement: soutien à l'échange d'expériences et à la création de réseaux entre régions; organisation de concours pour l'identification et la valorisation des meilleures pratiques.

2. Fondements des choix de la Commission

2.1. Les domaines thématiques prioritaires s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne définie par le Conseil européen de Lisbonne, qui a pour objectif le développement d'une économie fondée sur la connaissance, la compétitivité et l'innovation ainsi que le plein emploi. Promouvoir, dans les régions moins favorisées, des programmes associant étroitement recherche et expérimentation, en particulier dans le domaine de la nouvelle économie et compte tenu de ses implications technologiques, peut s'avérer crucial pour le lancement d'un processus de développement positif, d'autant plus que ce sont précisément ces régions qui ont tendance à investir le moins dans les trois domaines stratégiques considérés.

2.2. La Commission souligne par ailleurs que, dans le contexte de la nouvelle économie, la connaissance, le savoir-faire et la capacité d'anticiper ou de s'adapter aux mutations technologiques revêtent une importance particulière pour les entreprises, et en particulier les PME. Investir dans le facteur humain, promouvoir et soutenir la formation et l'apprentissage permanents constituent des facteurs déterminants pour stimuler et maintenir dans le temps l'innovation et la compétitivité régionales.

2.3. Bien qu'elles soient cohérentes et en relation avec les programmes cofinancés par le FEDER, les actions innovatrices doivent se différencier des interventions mises en œuvre au

titre de ces programmes. Elles doivent plutôt avoir sur eux un impact positif, dans un contexte d'expérimentation qui, même s'il comporte de par sa philosophie davantage de risques, peut constituer la voie vers l'identification de débouchés nouveaux et stratégiques pour l'économie régionale. Il convient de souligner que les retombées des programmes qui engloberont les actions innovatrices affecteront l'ensemble de la région concernée, même si en son sein, certaines zones sont exclues des objectifs 1 et 2.

2.4. Selon la Commission, un élément fondamental des actions innovatrices est l'établissement d'un partenariat renforcé auquel participent les autorités compétentes au niveau régional, les autorités responsables pour les programmes des objectifs 1 et 2, le FEDER et le secteur privé.

2.5. Dans le chapitre consacré aux programmes envisageables dans le cadre du premier thème stratégique, la Commission souligne comment, face à la nécessité croissante de développer les atouts concurrentiels aussi bien vis-à-vis des régions européennes plus développées que dans le contexte de la globalisation des marchés, l'innovation peut fournir un avantage compétitif essentiel, notamment pour les régions les plus défavorisées.

2.6. Le deuxième thème stratégique concerne la promotion de l'utilisation des technologies de l'information au service des entreprises, du citoyen et des administrations, grâce à une approche cohérente avec la stratégie et les objectifs de l'initiative eEurope, à savoir offrir un accès en ligne aux citoyens, aux ménages, aux entreprises, aux écoles et aux administrations; introduire une culture numérique, regagner la confiance des consommateurs dans le commerce électronique, renforcer l'intégration sociale, renforcer la cohésion sociale.

2.7. Le troisième thème stratégique entend encourager les régions à s'appuyer sur leurs atouts pour développer une économie durable et concurrentielle en valorisant leurs spécificités culturelles ou environnementales, leurs infrastructures ou leurs compétences propres.

2.8. Les différents programmes doivent parvenir à la Commission accompagnés d'une stratégie convenue entre les différents acteurs de la région. Cette stratégie constitue le cadre pour la mise en œuvre de projets individuels, et peut être basée sur un des trois thèmes stratégiques ou la combinaison de ces thèmes. Chaque région peut présenter un maximum de deux programmes pour la période 2000-2006, le second programme ne pouvant être présenté qu'à condition que le premier ait été entièrement réalisé.

2.8.1. La Commission évaluera les programmes à cofinancer sur la base des dix éléments d'appréciation suivants:

— qualité de la proposition, en particulier la clarté de l'approche stratégique, le caractère innovant des objectifs du programme de travail et la concentration des ressources sur un nombre limité d'actions;

— influence potentielle sur les programmes des objectifs 1 et 2 auxquels participe le FEDER;

— faisabilité de la proposition et cohérence entre les objectifs définis et les ressources allouées;

— impact escompté dans les zones d'objectifs 1 et 2;

— contribution du secteur privé au financement du programme;

— mobilisation et qualité du partenariat régional public-privé dans l'élaboration du programme régional d'actions innovatrices et capacité à mobiliser d'autres acteurs régionaux et locaux, notamment les PME;

— modalités de coopération entre les autorités compétentes dans les régions pour l'élaboration et la mise en œuvre du programme régional d'actions innovatrices et les autorités de gestion des programmes des objectifs 1 et 2 auxquels participe le FEDER;

— durabilité prévisible des actions lorsque le programme régional d'actions innovatrices aura pris fin;

— transférabilité des résultats à d'autres régions;

— synergie et compatibilité avec les autres politiques communautaires telles que la recherche, la société de l'information, l'entreprise, l'environnement, le développement rural (politique agricole commune), l'égalité des chances et la concurrence; cohérence avec les orientations de la Commission pour les programmes de la période 2000-2006.

2.9. À partir de 2002, la Commission présentera annuellement au Parlement européen, au Comité pour le développement et la reconversion des régions, au Comité des régions et au Comité économique et social, un rapport sur l'avancement des actions innovatrices.

3. **Observations générales**

3.1. Le Comité accueille favorablement la nouvelle proposition d'un programme d'actions innovatrices. En effet, il reconnaît pleinement l'importance, pour le développement régional, de programmes destinés à introduire, de façon diffuse et dans tous les secteurs productifs et sociaux, une capacité d'innovation ainsi que les technologies liées à la nouvelle économie. À cet égard, il a souligné récemment [1] que la capacité de tirer profit des technologies de l'information et de la communication déterminera l'avenir du niveau local: soit un possible développement et ses bienfaits, soit une perte supplémentaire d'emplois.

[1] Avis sur la communication de la Commission intitulée «Agir au niveau local en matière de coopération - Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi», JO C 14 du 16.1.2001.

3.1.1. Par ailleurs, le niveau local constitue, en particulier dans les régions défavorisées, le niveau idéal pour développer des programmes d'actions innovatrices dans les trois domaines offrant le plus de possibilités de développement, à savoir les entreprises, la formation et l'intervention proactive d'organismes publics et d'institutions culturelles et de recherche ainsi que des partenaires sociaux. La contiguïté territoriale, la possibilité de percevoir directement les problèmes liés au tissu social et productif, le niveau croissant de responsabilité des pouvoirs locaux en réponse aux politiques de décentralisation appliquées dans tous les pays de l'Union sont autant de facteurs qui contribuent à stimuler davantage la participation active sous ses différentes formes. À cet égard, le programme d'actions innovatrices de la Commission constitue une source importante de possibilités supplémentaires.

3.1.2. La participation des acteurs concernés au programme est primordiale, tant d'un point de vue purement organisationnel que d'un point de vue économique et social, car elle entraîne un accroissement des ressources disponibles, stimule la formulation de propositions et renforce la cohésion sociale.

3.2. La nouvelle exigence relative à la cohérence des actions avec d'autres formes d'intervention du FEDER menées dans une région donnée, ainsi que la nécessité que ces actions soient complémentaires des interventions financées par le FSE, constituent plus un facteur de stimulation supplémentaire qu'une contrainte. En effet, ces exigences permettent d'une part d'assumer le facteur risque associé à toute expérience quelle qu'elle soit, et d'autre part d'améliorer la faisabilité des actions tout en offrant la possibilité de retombées plus directes, en accord avec les autres initiatives de développement du contexte territorial.

3.3. La Commission annonce une réussite substantielle — même si elle n'est pas généralisée — des actions innovatrices pour la période 1994-1999. Une évaluation complète et approfondie de leur impact et de la pérennité des résultats serait néanmoins utile. Si la communication à l'examen décrit en détail, comme indiqué ci-dessus, les critères d'évaluation des programmes, elle ne contient toutefois pas d'indications sur une évaluation finale aussi minutieuse. Le Comité souhaite notamment formuler une série de propositions à cet égard (voir ci-dessous).

3.4. En réduisant le nombre de thèmes stratégiques — ce qui constitue certes une initiative positive car cela permet à la fois d'éviter une dispersion excessive des différentes actions pilotes et d'établir un lien plus direct avec les politiques de l'Union en matière d'innovation technologique, de société de l'information, de recherche et de développement — la Commission a cependant privé de l'attention qu'il méritait un thème qui dès lors ne s'inscrit plus, de façon plutôt marginale, que dans le cadre d'un des deux critères d'évaluation des programmes, à savoir «l'impact escompté dans les zones objectifs 1 et 2 … création d'emplois de qualité à long terme ...».

3.4.1. La question de l'emploi constitue un élément récurrent dans les politiques de l'Union, et, en définitive, l'objectif final de toute initiative en faveur du développement, qu'il s'agisse de créer des emplois ou de soutenir les initiatives des entrepreneurs. Si la nouvelle approche a, comme nous l'avons signalé, sacrifié pour des raisons de concision l'ancien thème stratégique des «nouveaux gisements d'emplois», le thème de la création d'emplois à travers les actions innovatrices mérite toutefois de faire l'objet d'une attention accrue et d'un traitement plus spécifique que celui accordé par la communication à l'examen. Par ailleurs, la Commission elle-même a récemment annoncé qu'elle souhaitait soutenir des actions pilotes visant à intégrer le volet «emploi» dans toutes les politiques locales et à évaluer leur valeur ajoutée en termes de création d'emplois [1].

3.4.2. Cette remarque est d'autant plus valable que l'on agit dans des régions et dans des zones qui se situent en marge des nouvelles technologies et de la nouvelle économie, dans lesquelles il est notamment parfois nécessaire de lutter contre la crainte que la disparition de la vieille organisation du travail annonce purement et simplement la fin du travail.

3.5. Le choix de privilégier une approche par programme plutôt qu'une approche par projets individuels, et de rassembler les compétences en matière de gestion des actions innovatrices au sein des instances de gestion des financements du FEDER et du FSE peut se justifier du point de vue organisationnel. En revanche, du point de vue politique, il entraîne la disparition de cet espace exigu favorisant un rapport direct entre les citoyens et les institutions européennes, rapport qui constituait un des atouts de l'expérience passée.

3.6. Lors du lancement du précédent programme d'actions innovatrices, le Comité approuvait cette initiative, mais jugeait insuffisants les 270 millions d'écus engagés [2]. La Commission, qui a financé 350 projets répartis dans 40 régions durant la période de programmation, déclare officiellement qu'elle prévoit de financer, pour la période 2001-2006, des programmes dans environ 100/150 régions. À l'heure actuelle, le financement total s'élève — comme nous l'avons déjà rappelé — à 400 millions d'euros, et les différents programmes bénéficieront d'un montant allant de 0,3 à 3 millions d'euros.

3.6.1. Dans ce cas aussi, étant donné l'importance que les actions innovatrices peuvent revêtir pour l'expérimentation de nouvelles approches du développement dans un contexte par définition critique, le financement s'avère en partie inadéquat. Le risque existe également qu'en réalité, en raison de l'insuffisance des ressources allouées et de la complémentarité — bien qu'elle soit justifiée — avec les autres interventions structurelles, ces actions soient jugées et traitées comme un simple complément des autres programmes.

4. **Observations spécifiques**

4.1. En ce qui concerne l'innovation, le texte de la Commission souligne que les PME constituent l'élément de base du

---

[1] Communication de la Commission sur la mise en œuvre des actions innovatrices au titre de l'article 6 du règlement relatif au Fonds social européen pour la période de programmation 2000-2006, COM(2000) 894 final.

[2] Avis sur «Les initiatives locales de développement et la politique régionale», JO C 18 du 22.1.1996.

tissu productif des régions, et que leurs chances de réussite dépendent en grande partie de leur capacité d'innovation. Plus loin dans le texte, dans la partie consacrée aux possibilités offertes par la société de l'information, la Commission rappelle que les entreprises, et en particulier les PME, doivent pouvoir exploiter pleinement ces possibilités afin de renforcer leur propre compétitivité.

4.1.1. S'il s'agit naturellement d'affirmations tout à fait louables, il n'en reste pas moins que la définition générale des PME masque ce qui constitue au contraire une des caractéristiques fondamentales du monde des entreprises au sein de l'Union. Environ 98 % des entreprises privées (hors secteur primaire) sont des PME, et 93 % des microentreprises (10 salariés ou moins) [1]. L'ensemble des employés représente environ deux tiers de la population active totale de l'Union européenne, et entre 60 et 80 % des nouveaux emplois sont créés chaque année dans ce secteur. La communication ne considère les microentreprises que comme une des cibles possibles de programmes au sein du troisième thème stratégique, apparemment en tant que second choix, ce qui est inacceptable.

4.1.2. En juin 2000, le Conseil européen de Santa Maria da Feira a adopté la Charte européenne des petites entreprises, reconnaissant implicitement le caractère obsolète du concept globalisant de PME. Ces dernières années, le Comité a rédigé plusieurs avis sur le rôle fort et déterminant mais spécifique de la petite entreprise qui «en aucun cas ne relève des interventions politiques en faveur des entreprises, qui sont regroupées indistinctement sous une définition générique des PME [2]».

4.1.3. Étant donné que ce sont souvent les entreprises les plus structurées, et en particulier les moyennes entreprises, qui bénéficient des incitants communautaires, il serait utile, en particulier dans le cadre des programmes d'actions innovatrices, d'accorder au moins au stade de la mise en œuvre une attention particulière et plus ciblée aux petites entreprises. En particulier, lorsqu'il a examiné les lignes politiques en faveur des entreprises et de l'esprit d'entreprise, le Comité avait déjà proposé de faire une référence explicite à la Charte européenne des petites entreprises [3]. La communication cite quant à elle parmi les critères d'évaluation des programmes à sélectionner la cohérence avec les orientations de la Commission pour la période 2000-2006.

4.2. La communication mentionne, parmi les acteurs à impliquer, le secteur public, les organismes responsables de la RDTI, les entreprises, les universités, les services de conseil, les marchés financiers et les autres partenaires technologiques. Tout au long du texte, la Commission parle de «secteur privé» pour désigner les entrepreneurs. Il n'apparaît pas clairement si cette définition inclut également ce qu'on appelle communément le secteur tertiaire, qui joue non seulement un rôle très dynamique dans l'identification et l'offre de nouveaux services complémentaires, inspirés d'une démarche alternative ou complémentaire des services publics, mais qui est aussi très présent dans des domaines ayant de fortes répercussions sur la cohésion sociale et souvent liés à la société de l'information et aux nouvelles technologies, ainsi qu'à la durabilité environnementale [1].

4.3. Sans entrer dans les détails techniques de la définition communément reconnue du concept de pauvreté, on peut dire que les classes sociales les plus pauvres des différents États membres sont submergées par des problèmes liés à l'emploi, à la démographie ou encore au logement. Toutefois, comme le souligne le récent rapport sur la cohésion économique et sociale [4], dans le contexte de la véritable révolution que constitue l'avènement de la société de l'information, il est probable qu'un faible niveau d'instruction — et l'on pourrait ajouter un manque de maîtrise des TIC — devienne à l'avenir un facteur déterminant plus important encore que la pauvreté en termes de ressources économiques.

4.3.1. La question de la formation tout au long de la vie est primordiale, et revêt une grande importance en matière d'emploi, aussi bien dans le contexte de la nouvelle économie que dans l'économie au sens large. Il est toutefois essentiel que la société de l'information ne devienne pas un facteur décisif d'exclusion pour les personnes — qu'il s'agisse de personnes dans la force de l'âge ou même des personnes âgées — qui n'ont pas accès au ferment que constituent l'école et les activités productives ni aux possibilités qu'elles offrent. Le Comité a déjà eu l'occasion de recommander que l'on développe des méthodologies et des stratégies visant à diffuser la culture numérique en fonction des tranches d'âges de la population [5].

4.3.2. Dans les stratégies de développement de la société de l'information au niveau territorial notamment, les partenariats à mettre en place dépassent les propositions formulées dans la communication à l'examen. La Commission elle-même l'a signalé, dans un document [6] où elle soulignait, à propos des actions innovatrices en cours dans le domaine des stratégies régionales de la société de l'information (RISI), que l'approche la plus innovante consiste à mettre en place des mécanismes institutionnels servant de cadre au développement de la

(1) Communication de la Commission intitulée «Agir au niveau local en matière de coopération — Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi», COM(2000) 196 final.

(2) Supplément d'avis d'initiative sur «L'artisanat et les PME en Europe».

(3) Avis sur la «Communication de la Commission — La politique d'entreprise dans l'économie de la connaissance — Proposition de décision du Conseil relative à un programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprises (2001-2005)», JO C 116 du 20.4.2001.

(4) Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité territoriale. Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale. Janvier 2001, COM(2001) 24 final.

(5) Avis sur le thème «eEurope 2002 — une société de l'information pour tous — Projet de plan d'action», JO C 123 du 25.4.2001.

(6) Communication de la Commission intitulée «La cohésion et la société de l'information», COM(97) 7 final.

stratégie, c'est-à-dire du partenariat entre les institutions régionales et locales et les associations les plus représentatives des institutions de formation et d'éducation, des syndicats, des chambres de commerce, des groupements et associations de coopération et des associations actives dans le secteur du volontariat.

4.3.3. En ce qui concerne le développement d'applications pratiques des technologies de l'information et les activités d'information et de formation, la communication de la Commission rappelait également la nécessité de développer de nouvelles formes d'organisation du travail qui constituent, lorsqu'elles s'accompagnent d'actions de formation et de requalification professionnelle, un élément clé du processus de transition vers la société de l'information.

4.3.4. Un autre document récent [1], soulignait la nécessité, s'agissant de l'éducation en faveur d'une société de l'entreprise et d'un nouvel emploi de qualité, d'adapter les programmes de formation, y compris la formation permanente, en coopération avec les partenaires sociaux, en particulier en faveur des PME.

4.3.5. La communication de la Commission ne fait nullement référence au rôle des partenaires sociaux. Promotion de l'égalité des chances (toujours mentionnée incidemment à côté de la concurrence), formation au sein de l'entreprise, nouvelle organisation du travail: autant de thèmes qui semblent tout à fait étrangers à toute procédure contractuelle ou à toute concertation. Nous espérons bien entendu que dans les faits l'on s'écarte d'une interprétation à la lettre des dispositions du document. Toutefois, étant donné que le rapport sur la cohésion [2] cité précédemment rappelle également que la Commission a mis l'accent sur le rôle des partenaires sociaux en tant qu'acteurs actifs des politiques de formation tout au long de la vie et des politiques de réinsertion sociale notamment, l'absence totale de référence à cet égard de la part d'une initiative dont le succès dépend essentiellement de l'étendue et de la qualité de la participation escomptée au niveau local, doit être compensée dans les actions à mettre en œuvre.

4.4. L'innovation est manifestement au cœur des objectifs visés par le document à l'examen. Elle est en effet un aspect central du modèle de développement de l'Union proposé par le Conseil européen de Lisbonne et joue un rôle encore plus déterminant dans les régions en retard de développement, et ce quelles que soient les raisons — économiques, géographiques ou autres — de ce retard.

4.4.1. Il peut être utile de rappeler que selon la définition officielle, l'innovation recouvre «le renouvellement et l'élargissement de la gamme de produits et services ainsi que des marchés associés, la mise en place de nouvelles méthodes de production, d'approvisionnement et de distribution, l'introduction de changements dans la gestion, l'organisation du travail ainsi que dans les conditions de travail et les qualifications des travailleurs [3]». Les partenaires sociaux jouent là aussi un rôle de premier plan, mais cela étant, il convient d'analyser comment les actions innovatrices financées par le FEDER s'insèrent dans la politique globale d'innovation de l'Union européenne.

4.4.2. Le cinquième programme cadre de RDT, qui arrivera à échéance à la fin de l'année, faisait de l'innovation son objectif premier et incluait également un programme horizontal spécifiquement destiné à promouvoir l'innovation dans les PME. La récente communication de la Commission sur «L'innovation dans une économie fondée sur la connaissance [4]» souligne la nécessité d'une stratégie globale, en phase avec les autres initiatives de la Commission, telles que ... «la politique régionale» et rappelle également, à la lumière de la Charte européenne récemment approuvée, qu'il y a lieu de mettre en place l'environnement le plus favorable aux petites entreprises et à l'esprit d'entreprise. Enfin, elle indique que seulement 13 % en moyenne des entreprises coopèrent avec les universités ou les instituts de recherche.

4.4.3. Suite à ces communications, le Comité espère d'une part que soit également pris en compte dans l'évaluation des programmes le lien potentiel avec les politiques globales en faveur de l'innovation et considère d'autre part qu'au regard des objectifs et de la faible perméabilité entre universités et entreprises, l'enveloppe globale prévue pour les actions innovatrices au niveau régional est très restreinte et restrictive.

5. **Propositions et recommandations**

5.1. L'extension à toutes les régions de l'accès aux fonds pour les actions innovatrices, en soi positive, pourrait diluer et atténuer l'efficacité de cette mesure.

5.1.1. Le Comité juge donc impératif de définir des critères d'évaluation finale de tous les programmes financés, en termes non seulement quantitatifs mais aussi qualitatifs, en analysant non seulement les succès mais aussi les résultats négatifs, qui peuvent bien entendu être liés à l'inévitable marge de risque, mais aussi à des insuffisances de gestion et d'organisation.

5.1.2. En particulier, il serait utile d'ajouter aux critères d'évaluation ex post une analyse de l'impact des actions sur l'amélioration de la compétitivité des territoires concernés et des éventuelles retombées en termes d'emploi, ainsi qu'une

[1] Document de travail des services de la Commission intitulé «Rapport sur la mise en œuvre du plan d'action pour promouvoir l'esprit d'entreprise et la compétitivité», SEC(2000) 1825 vol. I.

[2] Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité territoriale. Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale. Janvier 2001, COM(2001) 24 final.

[3] Bulletin de l'UE, supplément 5/95.

[4] COM(2000) 567 final.

deuxième analyse, à mener ultérieurement, de la pérennité des résultats et de leur effet stimulant par rapport au montant des fonds alloués.

5.2. De nombreux facteurs sont mentionnés parmi les spécificités régionales, mais la valorisation des pôles de compétences spécifiques devrait inclure, à côté du potentiel économique, culturel et social, le potentiel sociosanitaire et environnemental.

5.3. En matière de développement durable, il serait bon de mentionner l'Agenda 21. La durabilité ne saurait se réduire au seul environnement: il existe aussi une «durabilité sociale» qui occupe une place essentielle dans les perspectives de développement, mais il est tout aussi important de réaffirmer sans cesse les engagements et les obligations en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement.

5.4. Des initiatives de formation peuvent elles aussi avoir un caractère innovateur, et ce non seulement dans le domaine de la nouvelle économie, mais aussi dans celui des productions traditionnelles. En particulier, l'application de nouvelles méthodes de formation au sein des micrœntreprises peut aboutir à une forme innovatrice d'organisation. Le développement de l'identité professionnelle d'un travailleur, la certification des compétences acquises, sont des éléments essentiels pour assurer, d'un point de vue tant subjectif qu'objectif, une flexibilité et une adaptabilité optimales. Cette exigence est encore plus marquée dans les zones relevant des objectifs 1 et 2; il aurait été opportun d'inclure certaines mesures de formation parmi les actions innovatrices éventuelles.

5.5. Les précédentes actions innovatrices ont permis de financer d'intéressants projets de télétravail dans différentes régions. La tendance au travail en réseau, soit à domicile soit dans des télécentres, est déjà une réalité, mais sa diffusion est tributaire de multiples facteurs, parmi lesquels figure au premier chef le niveau d'utilisation des nouvelles technologies, qui est encore très variable suivant les États membres. La définition de critères de protection du travail en réseau en dehors du siège des entreprises constitue un autre point délicat.

5.5.1. Le télétravail, outre ses évidentes connotations technologiques et économiques, comporte également des corollaires non négligeables dans le domaine social et environnemental, qui devraient être mis en lumière dans le cadre des actions innovatrices. Il peut en effet apporter une contribution aux politiques en faveur de transports durables et favoriser la cohésion territoriale en contrecarrant la tendance au dépeuplement des zones plus défavorisées; de plus, il s'avère être un instrument utile à l'augmentation du pourcentage de femmes et de jeunes dans la population active.

5.5.2. La Commission est bien sûr consciente de ces aspects, mais une référence explicite au télétravail en tant que facteur potentiel d'innovation aurait été utile, surtout après l'introduction de nouvelles procédures (programmes et non plus projets), afin de compléter l'indication des critères de sélection relevant de la compétence des régions.

5.6. Le Comité considère que la possibilité de créer des réseaux interrégionaux pour la diffusion de bonnes pratiques est très appréciable, mais selon lui il aurait aussi été utile de prévoir des programmes conjoints entre plusieurs régions, éventuellement avec une synergie entre des zones présentant différents niveaux de développement. Il serait toutefois souhaitable que la diffusion des bonnes pratiques générées dans le cadre des actions innovatrices soit véritablement aussi large que possible afin d'éviter que le patrimoine culturel que représentent certaines expériences positives et efficaces ne profite qu'à un nombre restreint d'utilisateurs.

5.7. Étant donné les différences existant entre les pays de l'Union au niveau de l'organisation territoriale, il conviendrait de définir avec plus de précision l'autorité compétente. La Commission devrait publier et diffuser un inventaire détaillé des responsabilités institutionnelles dans les différents pays. En outre, étant donné que l'approche par programmes prévoit qu'il revient à l'autorité compétente d'évaluer et de sélectionner les différents projets, une grande campagne de promotion de l'initiative apparaît indispensable, non seulement au niveau des institutions mais aussi des organisations d'entreprises, des associations scientifiques et de la société civile.

5.8. Le Comité recommande à la Commission de porter, dans le cadre de la gestion des actions innovatrices, une attention constante à la cohérence avec les actions d'intégration («mainstreaming») fondamentales, en particulier les politiques de l'emploi et l'égalité des chances, qui font partie intégrante de toute initiative de l'UE.

5.9. Enfin, il apparaît opportun que les actions innovatrices soient également examinées à la lumière des politiques de préadhésion. De plus, il est recommandé de prêter une attention particulière à la mise en œuvre des programmes dans les régions insulaires et périphériques des différents pays de l'Union.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur:

— **la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la prévention de la criminalité dans l'Union européenne — Réflexion sur des orientations communes et propositions en faveur d'un soutien financier communautaire», et**

— **la «Proposition de décision du Conseil établissant un programme d'encouragement, d'échanges, de formation et de coopération dans le domaine de la prévention de la criminalité (*Hippokrates*)»**

(2001/C 221/17)

Le 29 novembre 2000, 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 et la proposition susmentionnées.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» chargée d'élaborer les travaux en la matière, a adopté son avis le 2 mai 2001 (Rapporteur unique: M. Burnel).

Lors de sa 38e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 111 voix pour et 1 abstention.

I. INTRODUCTION

1. La criminalité progresse dans l'Union européenne, et partout dans le monde, d'autant qu'il s'agit d'un mal qui s'exporte facilement et rapidement. Certaines zones géographiques sont des bases favorables et des terrains de prédilection.

2. Chaque État, et les Institutions européennes, ont donc l'impérieux devoir de traiter la criminalité, à ses racines et dans toutes ses manifestations. Dire que la criminalité est un problème de société n'expliquerait et n'excuserait rien.

3. Un avis aujourd'hui est demandé au CES sur la «communication de la Commission au Conseil et au Parlement, consacrée à la prévention de la criminalité dans l'Union européenne: réflexion sur les orientations communes et propositions en faveur d'un soutien financier communautaire».

4. La prévention est, en la matière, la première démarche d'une politique et d'une action qui doivent être globales. C'est la raison pour laquelle la réponse du CES est plus large, sans prétendre à l'exhaustivité. Celui-ci s'est déjà exprimé sur le sujet, par exemple, à propos de l'exploitation criminelle multiforme des enfants, des femmes, des immigrés ... et plus généralement des personnes et des groupes à risques et vulnérables.

5. En tout premier lieu, le CES souhaite que les décideurs, notamment politiques, précisent leur philosophie quant à la protection et la promotion des valeurs et la définition des actions et moyens qu'appelle le respect de tout être humain.

6. L'élargissement va accroître la longueur des frontières terrestres et maritimes de l'UE, aussi serait-il souhaitable que les États candidats soient sensibilisés et associés aux préoccupations et actions communautaires.

L'UE doit réfléchir et œuvrer en relation avec le Conseil de l'Europe et les Nations Unies notamment en matière de lutte contre la criminalité organisée qui utilise, avec efficacité, les technologies les plus avancées, par exemple, en matière de communication, de production de drogues, d'espionnage ...

II. OBSERVATIONS

1. La Commission se fonde sur une définition large du concept de criminalité, au-delà des seuls actes qualifiés de crimes dans les divers droits nationaux.

1.1. Si l'on situe le crime au sommet de la pyramide des méfaits, force est de constater qu'il repose sur diverses strates qui vont croissantes depuis les actes d'incivisme, apparemment banaux, jusqu'aux actions mafieuses et au grand banditisme, en passant par tous les degrés de la délinquance individuelle et collective.

1.2. Le CES est d'accord avec l'interprétation large de la Commission, pour le motif que tout méfait qui n'est pas combattu à sa racine risque de déboucher sur des maux de plus en plus graves, par simple phénomène d'enchaînement et d'exemplarité. «Qui vole un œuf, vole un bœuf!», dit un proverbe.

2. La lutte contre la criminalité a pour objectif la sécurité et la vie des personnes physiques et morales, la préservation des biens individuels et collectifs privés et publics et le rétablissement des victimes dans leurs droits.

3. Cette action fait appel à quatre types d'interventions liées l'une aux autres:

3.1. la prévention;

3.2. la répression policière et la sanction judiciaire, exercées dans le respect du Droit;

3.3. la réparation des préjudices et l'accompagnement des victimes;

3.4. la réinsertion sociale des auteurs d'actes criminels et délictueux, pendant et après l'exécution de leurs peines.

4. La Commission a opportunément choisi de dénommer son programme «*Hyppokrates*», parce que celui-ci fut l'initiateur de la médecine préventive: «Mieux vaut prévenir que guérir». Un principe logique qui devrait valoir pour toute situation d'injustice.

4.1. Elle privilégie deux objectifs:

— mettre en garde les citoyens;

— et les inciter à concourir à la réussite des politiques publiques de protection des personnes et des biens publics et privés.

4.2. L'appel lancé au concours des citoyens et aux décideurs politiques, économiques, sociaux et culturels aura des effets sous deux conditions principales:

4.2.1. Les citoyens doivent percevoir que la participation à eux demandée, est possible — c'est-à-dire réaliste — et qu'elle sera productive de résultats concrets mesurables. La prévention n'est pas l'affaire des seuls spécialistes pour indispensables qu'ils soient. Elle s'inscrit pleinement au cœur du civisme.

4.2.2. Une politique de prévention doit être globale, c'est-à-dire s'attaquer à toutes les racines du mal: racines profondes et causes plus apparentes, et mobiliser tous les acteurs de la société. C'est ainsi que les politiques d'urbanisation, de lutte contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion, d'éducation, de protection et d'action sociales, d'information, ... participent de la prévention. Pour prendre un exemple, c'est la pauvreté qu'il faut combattre en s'attaquant à ses causes et ses effets et non pas désigner les personnes et familles pauvres comme étant les responsables de leur situation. Qui voudrait vivre misérable?

4.2.3. Une mention spéciale doit être faite de l'éducation: maîtrise des moyens de réflexion et de communication par la pratique des différents modes de langage (parler, lire, écrire, compter ...); maîtrise de ses conduites: formation morale et civique ... D'où la nécessité de former les enseignants à la rencontre de tous les publics (élèves et parents) et d'établir autour des établissements scolaires des équipements et lieux de vie éducatifs. La rue est rarement une bonne école.

4.3 En tant que lieu institutionnel de rassemblement et de débat de la société civile organisée, le CES est, par essence, attentif à la qualité de la vie, et en conséquence, à toutes les perturbations résultant de la privation de droits essentiels: droit à la sécurité, à la dignité, au travail, à la protection sanitaire et sociale, à l'éducation et la formation, à vivre en famille ...

4.4. Force est de constater que le rythme de croissance, en volume d'actes et en gravité, de la criminalité et la perfection de son organisation, sont plus rapides que ne l'est trop souvent le rythme de développement des moyens mis à la disposition de sa prévention et de sa répression. Du moins est-ce le sentiment qui prévaut dans l'opinion.

4.4.1. Les Pouvoirs publics ont donc une action pédagogique de grande envergure à mener en direction des citoyens et des médias.

4.4.2. Les moyens dont Europol dispose sont très insuffisants (35 millions EUR en 2001, + 29 % sur 2000). Des remarques de même nature pourraient être faites dans nos Etats, par exemple pour lutter contre la criminalité transfrontalière (frontières terrestres et maritimes). Le crime est un mal qui s'exporte de plus en plus facilement et rapidement. Plus on retardera la lutte active contre ce fait, plus forts seront ses effets.

4.4.3. Alors que la consigne-maîtresse devrait être la coopération exclusive de toute concurrence, il apparaît, ici et là, que la guerre des polices n'appartient plus à l'imaginaire des auteurs de romans.

4.4.4. La lenteur et la complexité de certaines procédures judiciaires participent de l'impression d'impunité que ressent l'opinion, lors de la découverte de certaines affaires ... alors qu'il s'agit surtout d'un manque patent de moyens, voire de leur inadaptation. Si le droit des prévenus doit être garanti, celui des victimes doit l'être, au moins, tout autant.

4.4.5. Aussi l'opinion n'est-elle pas loin parfois de penser que les honnêtes gens sont oubliés et que ceux qui sont en charge de les protéger dans leurs droits sont en retard d'une guerre.

5. La Commission:

5.1. dans la suite du plan d'action adopté par le Conseil européen d'Amsterdam, en juin 1997, demande que soit développé concrètement, à partir de normes communes aux États, «un système de collecte et d'analyse des données propre à fournir une vue d'ensemble de la situation de la criminalité organisée dans les États membres et à assister les autorités de répression dans leur lutte contre la criminalité organisée».

Europol et les États membres se sont déjà engagés sur cette voie, dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel sur la situation du crime organisée dans l'Union européenne.

5.2. En matière de criminalité générale, la comparabilité d'un État à l'autre est parfois difficile, à raison du manque actuel de données fiables. Le Conseil de l'Europe a commencé des travaux ainsi que les Nations-Unies, notamment quant aux données relatives à la criminalité générale.

5.3. Le CES soutient les initiatives en cours pour parvenir à une connaissance solidaire et fine des situations de criminalité, à la surveillance de leur évolution et à une juste appréciation de l'effet des mesures déjà appliquées.

6. La Commission demande la mise en réseau des acteurs de la prévention et leur mobilisation.

6.1. Elle soutient l'initiative de la présidence française et de la Suède préconisant «la création d'un réseau européen centré sur la délinquance urbaine, juvénile et liée à la drogue».

6.2 Des initiatives ont été prises par les milieux industriels et certaines professions exposées aux risques de corruption ou d'implication dans des opérations de blanchiment ou de fraudes.

6.3. La Commission propose la création d'un forum européen pour la prévention de la criminalité organisée touchant les domaines les plus divers, tels que trafic des biens licites et illicites, cybercriminalité, corruption, criminalité financière, criminalité environnementale, etc., rôle de certaines professions clés, prévention du crime organisé et de la criminalité économique, ... Un tel forum devrait se démultiplier autant que de besoin. Il aurait pour but notamment de structurer les travaux de prévention au niveau européen:

— porter assistance aux Institutions européennes et aux États membres pour toutes les questions relatives à la prévention de la criminalité;

— contribuer à identifier les nouvelles tendances criminelles;

— permettre d'échanger des informations sur les actions de prévention;

— contribuer au fonctionnement de centres d'expertise;

— participer à identifier des domaines de recherches, de formation et d'évaluation.

La Commission souhaite concevoir ce forum de manière à ce que son animation ne nécessite qu'une structure d'animation légère pouvant être assurée dans ses services.

Elle examinera avec les partenaires concernés la nécessité de mettre en place un site Internet sur la prévention.

Le CES est d'accord.

7. Lors du Conseil européen de Tampere, les chefs d'États et de gouvernements ont indiqué, comme piste de réflexion, le soutien financier de l'UE à la prévention de la criminalité. La Commission est arrivée à la conclusion qu'un instrument financier apporterait une valeur ajoutée à l'action des États membres ainsi qu'elle l'a annoncé à la conférence de Prahia da Falésia.

Cet instrument financier comportera deux volets: l'un consacré au crime organisé transfrontalier et l'autre à la criminalité générale.

L'instrument financier serait considéré comme une opération pilote, établie par décision de l'article 34 du Traité sur l'Union européenne pour une période initiale de deux ans (2001/2002). La Commission écrit: «s'agissant des montants financiers, il est souhaitable de prévoir un démarrage prudent. Un budget annuel d'un million EUR paraît raisonnable dans l'attente des propositions d'ensemble de la Commission sur les programmes qu'elle gère».

8. Le Comité économique et social prend acte de ces décisions. Il souhaite que, devant l'ampleur des problèmes à traiter, tous les moyens soient mis en œuvre. L'opinion traumatisée attend des actions fortes et continues.

8.1. Le CES insiste sur la nécessité de faire participer les citoyens à travers les organisations, syndicats, associations ... dans lesquels ils mettent leur confiance et auxquels ils apportent leur concours.

8.2. Il insiste sur le rôle des familles, du corps enseignant, des travailleurs sociaux, des médias ...

8.3. L'objectif étant d'intégrer sous une forme active, les personnes à la Société — c'est l'une des caractéristiques fortes de la démocratie —, il ne suffit pas de faire appel à une médecine sociale réparatrice. Il est absolument nécessaire que toute politique ait un objectif d'intégration lisible par tous les citoyens: logement, urbanisation, emploi, formation, protection sociale et sanitaire, information, culture ...

Ce sera la meilleure prévention, sachant, néanmoins, qu'elle ne dispensera pas de la vigilance des institutions policières et judiciaires, protectrices du Droit.

Toute Société qui prétend garantir aux hommes la Liberté doit commencer par leur assurer l'existence.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de qualité et de sécurité pour la collecte, le contrôle, la transformation, le stockage et la distribution du sang humain et des composants sanguins et modifiant la directive 89/381/CEE du Conseil»

(2001/C 221/18)

Le 12 février 2001 le Conseil, conformément à l'article 152 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social 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 2 mai 2001 (rapporteur: M. Ribeiro).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 114 voix pour et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. Au rang des progrès de la science médicale figure l'importance accrue du rôle du sang, qui est aujourd'hui une composante essentielle de la santé publique.

1.2. L'utilisation du sang en médecine exige l'établissement de règles susceptibles d'assurer la qualité, la sécurité et l'efficacité des prestations liées au sang, et en particulier la protection des donneurs et des receveurs.

2. Historique

2.1. L'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, et notamment de l'article 152, paragraphe 4, point a), et paragraphe 5, a donné à la Communauté la possibilité d'instaurer des mesures garantissant la qualité et la sécurité du sang et des composants sanguins administrés dans le cadre d'une thérapie médicale.

2.2. Tout projet de législation communautaire doit toutefois couvrir l'ensemble des étapes du système de collecte et de traitement du sang en respectant les responsabilités des États membres en matière d'organisation et de fourniture de services de santé et de soins médicaux.

2.3. Il faut tenir compte de plusieurs initiatives qui ont déjà été prises au niveau communautaire dans ce domaine, dont notamment la recommandation du Conseil concernant l'admissibilité des donneurs de sang et de plasma et le dépistage pratiqué sur les dons de sang dans la Communauté européenne (98/463/CE) et la directive du Conseil (89/381/CEE) qui prévoit des dispositions spéciales pour les médicaments dérivés du sang ou du plasma humain.

2.4. Étant donné leur représentativité et leur importance, il convient de prendre en considération les recommandations du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Citons entre autres les recommandations suivantes: R(96) 11, R(95) 14, R(86) 6.

2.5. En outre, la directive 98/79/CE, qui porte sur les dispositifs médicaux de diagnostic destinés à être utilisés in vitro, ne comprend pas de prescriptions relatives à la qualité et à la sécurité du sang susceptible d'être employé dans la préparation de ces appareils médicaux et doit par conséquent être complétée.

3. Restriction à la directive à l'examen

La Commission considère à juste titre qu'il convient de fixer les prescriptions de qualité et de sécurité relatives aux cellules hématopoïétiques dans un texte législatif à proposer ultérieurement qui portera spécifiquement sur les tissus et les cellules d'origine humaine.

4. Objectif de la proposition de directive

La proposition de directive à l'examen entend compléter les dispositions communautaires actuelles dans ce domaine en assurant un niveau équivalent de sécurité et de qualité du sang dans tous les États membres de l'Union européenne, quelle qu'en soit la destination.

Ce faisant, elle contribuera à rassurer dans une certaine mesure le public concerné.

5. Stratégie

La proposition de directive à l'examen entend garantir l'égalité des conditions dans tous les États membres de l'Union européenne quant au système de collecte et de traitement du sang.

Elle propose dès lors:

5.1. d'établir une base réglementaire et administrative minimale, destinée à être transposée dans la législation des États membres;

5.2. d'établir un système de responsabilité équivalent dans les États membres en matière de notification et d'homologation des établissements de transfusion sanguine, d'agrément des bonnes pratiques cliniques et de laboratoire, de

formation du personnel et de certification des processus et des méthodologies dans tous les centres de collecte, contrôle, transformation, stockage et distribution du sang total et de ses composants;

5.3. de mettre en place un comité de représentants des États membres chargé de mettre à jour périodiquement les normes techniques et de mettre en place un système de contrôle des effets indésirables et des incidents liés à la collecte, à la transformation et à l'utilisation du sang et des composants sanguins (hémovigilance).

6. **Contenu de la proposition de directive**

La proposition de directive se compose de neuf chapitres qui peuvent être divisés en quatre parties distinctes:

— la première partie comprend les dispositions à caractère général (chapitres I à IV);

— la seconde traite des aspects techniques (chapitre V et annexes);

— la troisième régit les prescriptions de protection des données, l'échange d'informations entre les États membres, les rapports et les sanctions (chapitres VI et VII);

— enfin, la quatrième partie règle les questions de consultation des comités, d'adaptation des annexes au progrès technique ainsi que de transposition du texte (chapitres VIII et IX).

7. **Observations générales**

7.1. Le Comité économique et social constate que la proposition à l'examen vise à défendre la santé publique.

7.2. Le Comité juge nécessaire de souligner énergiquement la contribution sociale, humanitaire et bénévole des donneurs de sang ainsi que des institutions de la société civile qui en assurent la promotion. Le caractère méritoire de leurs dons, effectués à titre volontaire, anonyme et gratuit , mérite une reconnaissance publique.

7.3. Le Comité approuve dans les grandes lignes le texte de la proposition, sous réserve d'un certain nombre d'observations générales et spécifiques sur le contenu des articles.

7.4. Le Comité critique globalement le fait que la proposition comporte de nombreuses réglementations détaillées, notamment dans les annexes. Il est d'avis que la directive proposée devrait, au contraire, avoir pour objectif de réglementer des principes et des objectifs généraux. La réglementation proposée ne devrait comporter qu'une annexe, avec des informations scientifiques et techniques adaptables aux progrès scientifiques reconnus et proposés par des scientifiques spécialisés dans ce domaine, réunis en comité ad hoc. De telles mises à jour ne devront pas entraîner de modifications formelles de la directive.

7.4.1. Au sein de ce Comité devront être dûment intégrés, en toutes circonstances, des médecins spécialisés dans ce domaine. Il est impératif que règne la plus grande transparence dans la désignation de ces spécialistes.

7.4.2. C'est pour cette raison que le Comité décide de ne pas se prononcer de façon détaillée sur les aspects techniques et scientifiques des annexes.

7.5. Le Comité se félicite de ce que la proposition de directive à l'examen tende à renforcer l'égalité des droits entre les citoyens de l'ensemble de la Communauté.

7.6. Le Comité juge ambigu le libellé de l'article 4, paragraphe 3, dans la mesure où la circulation de produits à l'intérieur des États membres doit respecter les dispositions en matière de qualité et de sécurité en vigueur dans chaque État membre. Il convient d'éviter que dans un État membre qui applique des normes plus sévères on puisse utiliser du sang ou des composants sanguins non conformes aux exigences nationales. La Commission devra évaluer l'impact juridique qui pourrait résulter d'un tel conflit d'objectifs.

7.7. Le Comité constate que la proposition de directive à l'examen respecte les caractéristiques propres des systèmes de santé de chaque État membre, en préconisant une base uniforme en vue d'assurer la qualité et la sécurité du système de collecte et de traitement du sang sans empêcher les États membres d'introduire les améliorations ponctuelles qu'ils souhaitent.

7.8. Le Comité approuve la création dans chaque État membre d'un système de notification, homologation, agrément, inspection, contrôle et certification des établissements de transfusion sanguine, ainsi que de formation du personnel intervenant dans le processus.

7.9. Le Comité accueille favorablement les dispositions relatives à la formation et à la qualification des professionnels, d'autant plus qu'elles ne portent pas préjudice aux exigences légales relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes.

7.10. Le Comité considère comme l'un des objectifs prioritaires de l'Union de jeter les bases permettant d'atteindre des modèles de sécurité et de qualité élevés, quant au sang et aux composants sanguins utilisés dans l'UE. Il juge par conséquent positives les dispositions contenues dans la proposition de directive qui, en tenant compte des principes éthiques et déontologiques ainsi que des normes internationales en vigueur, garantissent la réalisation de cet objectif, qui doit nécessairement couvrir l'admissibilité du donneur ainsi que la collecte, le contrôle, la transformation, le stockage et la distribution du sang total et de ses composants.

7.11. Le Comité approuve la création d'un système de gestion et de contrôle de la qualité dans les Centres de transfusion sanguine.

7.12. Le Comité marque son accord avec l'établissement entre les États membres d'un système d'échange d'informations sur les données apparues durant le processus de collecte et de traitement du sang en recourant à un étiquetage et un système de registres adéquats, de façon à garantir sa traçabilité.

7.13. Le Comité se réjouit que la proposition de directive prévoie la création de mécanismes d'adaptation Pontinue et rapide des annexes qui établissent les critères scientifiques auxquels devra satisfaire le personnel intervenant dans le système de collecte et de traitement du sang.

7.14. Le Comité tient toutefois à souligner que la proposition de directive à l'examen doit préciser de façon explicite qu'elle s'applique à la fois aux établissements publics, sociaux et privés de transfusion sanguine, indépendamment de leur taille et de leur organisation.

7.15. Le Comité est d'avis qu'il convient de préciser explicitement dans la proposition de directive que les prestations qui impliquent des actes sur des donneurs et/ou des receveurs de sang et de ses composants relèvent de la responsabilité technique exclusive du personnel des services de santé affecté à cette tâche et dûment encadré.

7.16. Étant donné le manque de sang et le caractère humanitaire, généreux, anonyme et gratuit des dons de sang, le Comité suggère que la Commission incite les États membres à promouvoir davantage de campagnes tendant à gratifier socialement le donneur et à encourager ainsi les dons de façon optimale.

7.16.1. L'autosuffisance dans le domaine du sang est un objectif de l'Union, qui doit être garanti. Dans l'optique de cette proposition de directive, le Comité tient à souligner la nécessité impérieuse d'empêcher la mercantilisation du sang, axée sur la recherche du profit par les établissements de collecte et de traitement du sang.

7.17. Le Comité constate que la proposition de directive ne distingue pas clairement entre dons homologues et autologues.

8. **Observations spécifiques**

8.1. Le Comité propose de compléter l'article 1er par l'ajout suivant: «La présente proposition ne s'applique pas à l'utilisation thérapeutique effective du sang et de ses composants».

8.2. Le Comité suggère que l'article 3, lettre e) soit rédigé comme suit: «personne responsable: un médecin spécialisé en immuno-hémothérapie ou compétent en médecine transfusionnelle [1]».

8.3. L'article 3, lettre h) devrait être modifié de la façon suivante: «Incident»: tout événement non conforme aux normes des procédures en vigueur lié à la collecte, au contrôle, à la transformation, ...

8.4. L'article 4, paragraphe 1, devrait être modifié de la façon suivante: les États membres établissent, ou désignent, l'autorité compétente, non impliquée dans le processus et qui sera responsable de l'application des prescriptions de la présente directive.

8.5. Il conviendrait de modifier comme suit l'article 5, paragraphe 2: En cas de remplacement définitif de la personne responsable, l'établissement de transfusion sanguine fournit immédiatement à l'autorité compétente le nom de la nouvelle personne responsable et la date de son entrée en fonction. L'autorité compétente doit connaître le nom du remplaçant de la personne responsable quand cette dernière s'absente de façon non définitive.

8.6. Modifier comme suit l'article 9, paragraphe 1: La personne responsable doit être un médecin spécialisé en immuno-hémothérapie ou compétent en médecine transfusionnelle (voir par. 8.2).

8.7. Modifier comme suit l'article 10, paragraphe 1: Le personnel intervenant dans la collecte, le contrôle, la transformation, le stockage et la distribution de sang humain et des composants sanguins a les qualifications requises pour ces fonctions et reçoit une formation pertinente en temps opportun.

8.8. Modifier comme suit l'article 10, paragraphe 2: «La formation complémentaire du personnel est fournie, ...».

8.9. Modifier comme suit l'article 11, paragraphe 1: L'autorité compétente prend toutes les mesures nécessaires pour que chaque établissement de transfusion sanguine mette en place et maintienne un système de qualité pour les établissements de transfusion sanguine (SQETS) conforme aux normes de qualité en vigueur.

8.10. Modifier comme suit l'article 12, paragraphe 2: Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour

[1]

Médecine transfusionnelle	Durée minimale: 5 ans
Autriche	Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin
Allemagne	Transfusionsmedizin
Danemark	Klinisk immunologi
France	Transfusion sanguine (*)
Italie	Immunoematologia
Irlande	Transfusion Medicine
Portugal	Imuno-hemoterapia
Suède	Transfusionsmedecin

(*) «Après un minimum de 4-5 ans d'une autre spécialisation comme par exemple: "Hématologie".»

assurer l'accès aux documents aux agents chargés de mettre en œuvre les mesures d'inspection et de contrôle visés à l'article 8, sans porter atteinte à la vie privée des donneurs et des receveurs de sang.

8.11. À l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, ajouter l'expression «de préférence informatisé» après le mot système à l'avant-dernière ligne.

8.12. À l'article 14, paragraphe 1, ajouter in fine: Il conviendra de prévoir également une procédure en référence au «look-back».

8.13. Modifier comme suit l'article 14, paragraphe 2: La personne responsable de l'établissement de transfusion sanguine notifie à l'autorité compétente ... Et ajouter l'alinéa suivant:

a) L'autorité compétente analyse et classe les effets indésirables ou les incidents graves dans le but d'introduire des mesures préventives.

8.14. À l'annexe II, au première alinéa, il faudrait ajouter l'adresse électronique (e-mail) et modifier le 4e alinéa de la façon suivante: Prescriptions d'hygiène et de sécurité (par exemple vêtements de protection et obligation de respecter les normes de protection et d'hygiène en vigueur dans ce secteur).

8.15. À l'annexe II, la Partie B actuelle devrait compter un nouvel alinéa rédigé comme suit: Nombre de nouveaux donneurs par an. Le troisième alinéa actuel sera complété par l'ajout suivant: et causes du rejet.

8.16. À l'annexe III, ajouter à la 1re colonne: «Notions d'informatique appliquées à ce domaine».

À la quatrième colonne, remplacer le libellé actuel par le libellé suivant: formation dans le domaine de la biologie et de la chimie du sang humain.

À la cinquième colonne, remplacer le libellé actuel par le libellé suivant: spécialisation en transfusion sanguine ou compétences en médecine transfusionnelle (voir par. 8.2).

8.17. Concernant l'annexe VI il est suggéré d'introduire une Partie 4, rédigée de la façon suivante:

«4. Prescriptions relatives aux autotransfusions

Les autotransfusions ne sont pas couvertes par ces critères restrictifs et feront l'objet d'exigences spécifiques».

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 80/987/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur»

(2001/C 221/19)

Le 14 février 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mai 2001 à l'unanimité (rapporteur: M. Zöhrer).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 118 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. Contenu essentiel du document de la Commission

Vingt ans après l'adoption de la directive 80/987/CEE par le Conseil, la Commission estime le moment venu de tirer les conclusions des discussions et réflexions menées sur les difficultés rencontrées dans l'application pratique de certaines dispositions et de proposer au Conseil une modification de la directive en question.

Elle considère que la structure de base de la directive doit être maintenue: son objectif de protection, le mécanisme instauré ainsi que les résultats obtenus ne peuvent être remis en cause. Il apparaît cependant qu'au fil des années les nouvelles réalités du marché du travail, les restructurations et reconfigurations opérées au sein des entreprises imposent de revoir la directive sur des points précis où elle se trouve en décalage.

Les principales évolutions qui ont mis en évidence les lacunes ou les insuffisances de la directive sont liées à l'évolution du droit d'insolvabilité dans les États membres, au dynamisme du marché intérieur, au souci de cohérence avec d'autres directives communautaires en matière du droit du travail adoptées ultérieurement ainsi qu'à la jurisprudence récente de la Cour de justice.

Les modifications proposées sont les suivantes:

— Précision du champ d'application aux articles 1 et 2 de la directive et suppression de l'Annexe actuelle.

— Nouvelle notion d'insolvabilité à l'article 2: définition qui se base sur celle figurant au règlement du Conseil relatif aux procédures d'insolvabilité.

— Simplification des articles 3 et 4.

— Nouvel article 8bis déterminant l'institution de garantie compétente dans des situations transnationales.

— Nouvel article 8ter instituant une coopération administrative entre les États membres en vue de faciliter l'application de l'article 8bis.

2. Observations générales

2.1. De manière générale, le Comité se félicite de l'initiative de la Commission. Les changements sur le marché du travail, la dynamique du marché intérieur européen ainsi que les restructurations et reconfigurations opérées au sein des entreprises imposent de revoir la directive qui a été adoptée il y a plus de vingt ans.

La simplification et le rapprochement des législations ainsi que l'utilisation, dans le droit communautaire, de concepts et de définitions identiques sont généralement propices à un accroissement de la transparence et de la sécurité juridique.

2.2. Le Comité ne peut que se rallier à l'opinion de la Commission selon laquelle, dans le cas de la directive en objet, le maintien de la fonction de protection revêt une importance essentielle. En fin de compte, le but de la directive est d'assurer aux travailleurs concernés au moins une partie de leur revenu en cas d'insolvabilité de l'employeur.

L'évolution du droit d'insolvabilité qui se traduit par de nouvelles formes de contrats de travail tenant compte des réalités plus flexibles du marché du travail fait que la version actuelle de la directive n'est plus adaptée et que celle-ci ne remplit plus pleinement sa fonction de protection.

Il est notamment important que certaines formes flexibles de contrats de travail qui ont récemment gagné en importance ne soient pas exclues du champ d'application de la directive.

2.3. Depuis l'adoption de la directive, le droit d'insolvabilité a fait l'objet de modifications considérables. Celles-ci visent de plus en plus à éviter une liquidation complète des entreprises rencontrant des difficultés de paiement et à permettre leur survie.

Mais ce sont justement ces cas qui, dans le cas d'une interprétation stricte de la directive, comme par exemple dans les décisions de la Cour de Justice, ne sont pas couverts. C'est la raison pour laquelle le Comité se prononce en faveur d'une réactualisation de la notion de l'état d'insolvabilité. Cela ne contribue pas seulement au maintien du caractère protecteur de la directive, mais permet, dans certaines conditions, aux travailleurs de conserver leur poste et de participer à la reconstruction de l'entreprise.

2.4. Le développement progressif du marché unique européen s'accompagne également d'une plus grande européanisation des structures des entreprises. En conséquence, les cas où les travailleurs sont victimes de l'insolvabilité de leurs employeurs à une échelle transnationale, deviennent de plus en plus fréquents.

Même si la Cour de Justice a déjà rendu des arrêts concernant de tels cas, le Comité estime qu'il est opportun de régler cette question dans la directive, dans un souci de clarté et de sécurité juridique.

2.5. En ce qui concerne la base juridique, le Comité partage la conception de la Commission selon laquelle l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam a permis de créer une base claire dans le Traité. L'article 137, paragraphe 2, constitue par conséquent la base juridique appropriée pour la directive.

2.6. Dans l'esprit d'une transparence qui soit la plus grande possible, le Comité recommande également que la directive soit publiée dans une version codifiée. Pour la même raison, le Comité recommande également que les États membres produisent une version consolidée de leur législation nationale au moment de la transposition de cette directive.

3. **Observations particulières**

3.1. *Champ d'application et définitions*

3.1.1. La notion d'insolvabilité

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la proposition de la Commission tient compte de l'évolution du droit d'insolvabilité et de la transposition pratique de la directive dans les États membres. Le Comité approuve la proposition de la Commission parce qu'elle contribue à maintenir l'objectif de protection de la directive.

Il y a cependant lieu d'être prudent pour éviter les abus dans les cas de «reconstruction». Le caractère protecteur de la directive est toutefois outrepassé lorsque celle-ci permet une restructuration des entreprises au détriment des institutions de garantie. Le Comité suggère de mentionner cette possibilité à l'article 10 de la directive et de confier aux États membres la tâche d'empêcher de tels abus, fussent-ils isolés.

En ce qui concerne l'obligation de notifier les procédures d'insolvabilité applicables dans les États membres, le Comité fait remarquer qu'une liste des procédures visées à l'article 1 du règlement(CE) nº 1346/2000 existe déjà à l'annexe A de ce même règlement. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure une référence à cette annexe ne serait pas suffisante. La notification obligatoire des États membres pourrait dès lors se limiter à des modifications, à des compléments ou à des procédures supplémentaires liés à l'application de la directive.

3.1.2. Les travailleurs salariés couverts

3.1.2.1. Le Comité se félicite de la précision du champ d'application de la directive. Celle-ci inclut désormais les travailleurs à temps partiel, les travailleurs ayant un contrat à durée déterminée, les travailleurs ayant une relation de travail intérimaire et les travailleurs à domicile [1].

Il y aurait lieu de discuter la question de savoir dans quelle mesure les personnes assimilées aux travailleurs salariés peuvent être incluses dans le champ d'application de la directive. On entend par là les personnes qui travaillent pour un employeur sur la base d'un contrat qui ne constitue pas un contrat de travail en tant que tel, mais qui présente des caractéristiques similaires ou en grande partie identiques.

Étant donné que ces cas sont étroitement liés aux dispositions du droit du travail national, le Comité demande aux États membres de prendre en compte ces personnes dans leurs définitions.

3.1.2.2. Le Comité estime qu'il y aurait lieu de privilégier des dispositions claires sur les travailleurs qui peuvent être exclus du champ d'application de la directive et les conditions de cette exclusion plutôt qu'un maintien de la directive actuelle avec des différences considérables entre les États membres.

À cet égard, deux raisons d'exclusion sont prévues. L'article 1er, paragraphe 2 mentionne les travailleurs qui bénéficient d'autres formes de garantie assurant une protection équivalente. Le Comité peut approuver cet élément.

L'article 1er, paragraphe 3 de la directive prévoit que les États membres doivent pouvoir exclure du champ d'application de la directive les employés de maison recrutés par une personne physique ainsi que les pêcheurs rémunérés sous forme de participation aux gains.

---

[1] Directive du Conseil 97/81/CE du 15.12.1997 concernant l'accord cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, JO L 14 du 20.1.1998, p. 9. Directive du Conseil 99/70/CE du 28.6.1999 concernant l'accord cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, JO L 175 du 10.7.1999, p. 43. Directive du Conseil 91/383/CE du 25.6.1991 complétant les mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé, JO L 206 du 29.7.1991, p. 19.

Le Comité estime que cela représente une inégalité de traitement non conforme aux objectifs de la politique sociale de la Communauté. Dans l'ancienne version de l'annexe, seuls deux États membres sont autorisés à exclure les travailleurs à domicile et deux États membres peuvent également exclure les pêcheurs payés sous forme de participation au résultat de la pêche. Ces travailleurs devraient être supprimés de la liste de travailleurs pouvant être exclus du champ d'application de la directive.

3.1.2.3. La Commission ne voit toutefois pas de possibilité d'exception pour les personnes qui exercent une influence prédominante sur la gestion de l'entreprise. Dans ce contexte, elle se réfère à l'article 10 de la directive qui, de l'avis du Comité, ne prend pourtant pas pleinement cet aspect en considération.

Par conséquent, le Comité recommande de prévoir à l'article 1er, paragraphe 3, la possibilité pour les États membres d'appliquer les critères d'exclusion suivants:

— membre de l'organe d'une personne morale chargé de la représenter légalement;
— sociétaires ayant qualité pour exercer une influence prédominante sur la société, même si cette influence découle d'un mandat fiduciaire.

3.2. *Limitation temporelle de la garantie*

En principe, le Comité approuve les simplifications en la matière. Il partage la conception de la Commission en ce qui concerne la nécessité d'appliquer la subsidiarité tout en fixant une protection minimale. Cela ne doit toutefois pas entraîner de réduction des garanties déjà existantes pour les travailleurs.

Il convient également de se poser la question de savoir s'il n'y a pas lieu de prendre en compte les droits des travailleurs acquis depuis longtemps et reconnus comme dette de l'employeur suite à l'arrêt d'un tribunal, mais dont le paiement n'a pas été effectué en raison de la survenance de l'insolvabilité.

En ce qui concerne la possibilité pour les États membres de fixer un plafond pour la garantie (article 4, paragraphe 3), le Comité émet des réserves parce que cette nouvelle formulation ne contient pas de limites. Ici, il y aurait lieu d'ajouter ce qui suit: «les États membres assurent que l'objectif de protection de la directive, est garanti».

3.3. *Les situations transnationales*

Sur ce point, la Commission suit la jurisprudence de la Cour de Justice. Le Comité ne peut qu'approuver le principe selon lequel les créances sont payables là où le travailleur exerce son activité — ceci correspond également au caractère protecteur de la directive. Une telle approche présuppose la reconnaissance de l'insolvabilité dans l'autre État membre.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Renforcement du partenariat et du dialogue transatlantiques»

(2001/C 221/20)

Le 30 novembre 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «Renforcement du partenariat et du dialogue transatlantiques».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 mai 2001 (rapporteur: M. Ehnmark).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité a adopté le présent avis par 119 voix pour et 2 abstentions.

Résumé de l'avis

a) Le Comité économique et social déclare fermement être favorable à la coopération transatlantique et recommande que celle-ci soit renforcée et élargie.

b) Le Comité craint que le nombre de points donnant lieu à des divergences d'opinions à propos de problèmes bilatéraux et mondiaux entre les États-Unis et l'Union européenne ne soit en augmentation.

c) Le Comité insiste sur le fait qu'un partenariat et une coopération élargis doivent se fonder sur une compréhension et un respect mutuels des conceptions, des valeurs, des intérêts et des modèles sociaux de chacune des parties en présence.

d) Le Comité recommande que la société civile organisée soit associée au partenariat de façon active et vigoureuse. La société civile organisée peut apporter des contributions importantes à la fois à la préparation et au suivi des opérations qui relèvent de la coopération transatlantique. L'élargissement du volet fondé sur les contacts entre personnes prend une importance particulière lorsque les différends deviennent plus fréquents.

e) Le Comité est favorable à l'évolution vers un mode plus thématique d'organisation de la coopération qui tienne compte du fait que les problèmes critiques doivent être traités sous des formes particulières.

f) Le Comité propose quatre thèmes prioritaires: mondialisation et système multilatéral des échanges, environnement et changements climatiques, sécurité alimentaire et problèmes de protection des consommateurs, cohésion sociale et systèmes sociaux durables dans une perspective démographique.

g) Le Comité est résolument favorable à la poursuite et au renforcement des dialogues existants. La constitution de «task-forces» en tant qu'outils de préparation des discussions thématiques devant avoir lieu lors des sommets États-Unis/Union européenne devrait aussi être envisagée, et le CES se déclare prêt à apporter son assistance à la création de ces organes.

h) Le Comité entend participer activement à la coopération transatlantique. En tant qu'institution européenne représentant la société civile organisée, le Comité peut apporter une valeur ajoutée à la coopération.

i) Dans le cadre de la participation élargie du Comité, le Comité propose la création d'un «forum transatlantique» biennal, en vue d'examiner en profondeur les problèmes d'actualité auxquels les partenaires trouvent une pertinence et un intérêt mutuels. Le Comité se déclare disposé à organiser le premier «forum transatlantique» au printemps 2002.

j) Le Comité invite les participants au prochain sommet Union européenne/États-Unis, qui se tiendra à Göteborg, à se placer en première ligne de l'élaboration d'une stratégie mondiale pour un développement durable.

k) Les prochaines négociations de l'OMC qui auront lieu au Qatar illustreront la capacité de l'UE et des États-Unis à s'entendre sur une plate-forme commune et à résoudre leurs divergences de vues. Le Comité invite les participants au prochain sommet UE/États-Unis, qui se tiendra à Göteborg, à agir résolument en ce sens.

1. Introduction

1.1. La coopération transatlantique entre les États-Unis et l'Union européenne s'est développée et s'est trouvé de nouvelles formes au cours des années 90 dans la période faisant suite à la fin de la guerre froide. Ces formes nouvelles et le sentiment d'avantages mutuels ont permis d'associer aussi des groupes faisant partie de la société civile organisée à des dialogues et à des initiatives de coopération. Le nouvel agenda transatlantique (NAT), adopté en 1995, a marqué une étape significative, dans la mesure où il a étendu le domaine de la coopération entre l'Union européenne et les États-Unis à l'intégralité du spectre des problèmes politiques et économiques.

1.2. Le NAT s'est aussi révélé important par rapport aux discussions antérieures concernant la possibilité de créer une zone de libre-échange qui intégrerait à la fois l'Union

européenne et les États-Unis. Ces discussions ont échoué et ne sont plus aujourd'hui d'actualité, mais elles ont été le signe d'une évolution vers la découverte de dimensions et de formes nouvelles en matière de coopération.

1.3. Le NAT a marqué le début d'un nouvel équilibre entre l'Union européenne et les États-Unis. Au printemps 2001, le rôle croissant de l'Union européenne dans les affaires internationales et en tant qu'acteur international est devenu à la fois évident et significatif. Dans le même temps, des événements non négligeables qui se sont produits sur le continent américain, et en particulier l'accord conclu à Québec en vue de la création d'une zone de libre-échange pour tous les États du continent américain à l'exception de Cuba, ont contribué à modifier le contexte et les conditions dans lesquels s'inscrivent la suite du développement du NAT et, en un sens plus large, l'ensemble de la coopération transatlantique.

1.4. Le NAT a sensiblement amélioré la capacité des mécanismes de coopération à résoudre des problèmes, sans qu'il faille se dissimuler pour autant le fait qu'un certain nombre de conflits et de divergences d'opinions potentiels apparaissent constamment, en particulier pour ce qui concerne les échanges. Le traitement de ces problèmes avant qu'ils ne deviennent véritablement difficiles à résoudre a toutefois bien fonctionné dans l'ensemble, sous réserve de quelques exceptions.

1.5. L'on prévoit que cette capacité restera suffisante aussi au cours des années à venir. Comme c'est le cas de toutes les relations dont la durée couvre de nombreuses décennies, le niveau de compréhension et d'entente mutuelles est susceptible de varier au cours des années.

1.6. Il se peut que nous assistions maintenant au début d'une période marquée par un nombre croissant de divergences d'opinions entre les États-Unis et l'Union européenne à propos de problèmes bilatéraux et mondiaux essentiels. Si tel est le cas, il deviendra d'autant plus important que le dialogue entre les sociétés civiles de part et d'autre de l'Atlantique fonctionne de manière satisfaisante et que les mécanismes de résolution des problèmes soient adaptés à leur objectif.

1.7. Dans une communication relative à l'avenir de la coopération transatlantique [1], la Commission européenne a déclaré que même si des difficultés apparaissent, il n'en demeure pas moins que les rapports entre l'Europe et les États-Unis constituent la relation stratégique la plus importante au monde.

1.8. Le Comité économique et social entend se déclarer fermement en faveur de cette affirmation. En même temps, le Comité exprime à nouveau son sentiment qui est qu'un nombre croissant de divergences d'opinions est susceptible de soumettre la relation à des tensions nouvelles.

1.9. Le Comité n'a pas jugé pertinent d'examiner la totalité des divers problèmes à propos desquels il devient évident qu'existent des divergences d'opinions. Toutefois, le CES fait part de sa réaction à propos d'un problème précis.

1.10. Le Comité économique et social déplore le fait que le protocole de Kyoto sur les questions climatiques mondiales soit en phase de crise d'application après l'annonce du retrait des États-Unis de ce dispositif.

1.11. Dans le présent avis consacré à l'avenir de la coopération transatlantique, le Comité concentre ses réflexions sur la question de savoir comment renforcer, au cours des années à venir, la coopération et les dialogues. Dans les cas où existent des divergences d'opinions de niveau politique, il est d'autant plus important de revitaliser la coopération et les dialogues en empêchant des malentendus de naître entre les deux parties en présence et en impliquant plus que jamais la société civile organisée.

1.12. Dans le présent avis d'initiative, le Comité examine les expériences vécues pendant la dernière période de la coopération transatlantique et propose un certain nombre de mesures destinées à renforcer certains mécanismes et certains dialogues. Avec l'arrivée aux affaires du nouveau gouvernement américain, le moment est opportun pour examiner à la fois les expériences vécues de la coopération passée et les priorités de la coopération future.

1.13. Dans le même temps, le Comité juge pertinent d'examiner le rôle du Comité lui-même dans la coopération et les dialogues transatlantiques, en partant de l'hypothèse que, comme cela a été indiqué précédemment, les contacts devraient s'intensifier au niveau de la société civile organisée de part et d'autre de l'Atlantique.

1.14. Le Comité est convaincu qu'il peut apporter des contributions concrètes en matière de coopération et de contacts en renforçant son propre dialogue avec tous les éléments de la société américaine. C'est dans ce but que sont présentées certaines propositions précises.

1.15. Par le présent avis, le Comité apporte aussi une contribution au sommet Union européenne/États-Unis qui doit se tenir à Göteborg, au mois de juin de cette année, en liaison avec le sommet de l'Union européenne.

1.16. Le véritable défi auquel est confronté le partenariat Union européenne/États-Unis est celui qui consiste à privilégier les valeurs et les intérêts communs à long terme, et non pas les problèmes à court terme, et à rechercher en conséquence quels sont les problèmes pertinents et quelles sont les formes pertinentes de coopération.

[1] COM(2001) 154 final, en date du 20.3.2001.

2. La croissance de la coopération transatlantique au cours des années 90

2.1. Au début des années 90, les débats sur la coopération transatlantique furent placés sous le signe de l'effondrement de l'Union soviétique et de la fin de la guerre froide. L'on prit conscience de nouvelles possibilités de coopération par rapport à des problèmes bilatéraux et mondiaux, et de nouvelles initiatives furent prises afin de structurer la coopération.

2.2. Le fait que l'on ait évoqué la possibilité d'une zone de libre-échange transatlantique traduit le sentiment qui existait au début des années 90, selon lequel les possibilités étaient infinies. Toutefois, il s'est révélé en fin de compte qu'elles n'étaient pas vraiment infinies, et l'idée d'une zone de libre-échange transatlantique fut abandonnée.

2.3. Au milieu des années 90, fut créée une nouvelle structure de coopération transatlantique: le partenariat et l'agenda transatlantiques.

2.4. En 1995, l'accord s'est réalisé sur le nouvel agenda transatlantique (NAT), ce qui a marqué en pas en avant plus décisif dans la définition de la coopération et des dialogues. Le NAT a fixé quatre grands objectifs:

— Favoriser la paix et la stabilité, la démocratie et le développement dans le monde entier.

— Répondre aux défis mondiaux: cela supposait notamment des actions de lutte contre le terrorisme et des actions à mener en matière d'environnement.

— Contribuer à l'expansion des échanges mondiaux et au resserrement des liens économiques.

— Établir des passerelles entre les deux mondes, de part et d'autre de l'Atlantique.

2.5. Au titre de cette dernière rubrique, un certain nombre d'initiatives ont vu le jour, initiatives fondées sur des contacts individuels. Les quatre dialogues spécifiques de coopération entre entreprises, travailleurs, consommateurs et associations de protection de l'environnement, datent de 1995.

2.6. La structure du NAT comporte deux sommets annuels, une structure perfectionnée s'appuyant sur des fonctionnaires et un certain nombre de moyens de contact informels destinés à mettre en évidence les problèmes et les solutions possibles dans le cadre du partenariat. La société civile organisée n'a été associée au NAT que de façon marginale.

2.7. De plus, en 1998 a été lancé le partenariat économique transatlantique (TEP) destiné à relancer la coopération entre l'Union européenne et les États-Unis dans le domaine des échanges et des investissements, dans le cadre du NAT.

3. Les réalités vécues de la coopération transatlantique au cours des années 90

3.1. La Commission européenne a résumé en partie dans la phrase ci-après les réalités vécues de la coopération passée:

> «Même si des difficultés surgissent occasionnellement entre l'UE et les États-Unis sur certaines questions politiques ou du fait de différences de structures institutionnelles et de pratiques administratives, il n'en reste pas moins que le couple transatlantique constitue la première relation stratégique du monde».

3.2. La Commission a ajouté à ces considérations générales une analyse pertinente, mettant en évidence six grandes raisons qui expliquent les imperfections constatées:

— Les limites imposées au pouvoir exécutif américain par le processus législatif du Congrès, qui répond essentiellement à des enjeux de politique interne.

— Les limites institutionnelles imposées à l'UE par les traités et les contraintes structurelles de son processus de décision.

— Une volonté inégale, de part et d'autre, de supporter des sacrifices économiques pour faire progresser les normes environnementales à l'échelle mondiale.

— Un degré de tolérance différent des consommateurs de l'UE et des États-Unis à l'égard de certaines pratiques, comme l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés, par exemple.

— L'incapacité dans laquelle se trouve l'administration fédérale américaine, en vertu de la Constitution, d'engager des organes réglementaires et des États de la fédération dans ses relations avec l'UE.

— Les obstacles que rencontrent les deux parties pour assurer la mise en application rapide et intégrale des décisions de l'OMC.

La Commission ajoute qu'une démarche de «leadership» et d'engagement politiques à haut niveau de part et d'autre de l'Atlantique devrait contribuer à permettre de surmonter ces difficultés.

3.3. Le CES accueille avec satisfaction le fait que l'analyse de la Commission soit rédigée dans un langage clair et il se déclare en mesure d'approuver le contenu de cette analyse. Il faut qu'un débat concernant la future coopération s'appuie sur un certain degré de transparence et de franchise dans l'évaluation des problèmes et des difficultés du passé et du présent. La communication de la Commission constitue une lecture stimulante pour toutes les parties concernées par la coopération transatlantique.

3.4. Les observations présentées par le CES sur l'avenir des relations transatlantiques vont dans le sens des conclusions de la Commission. La convergence de facteurs constitutionnels et institutionnels et de facteurs liés à l'état de l'opinion publique

a parfois suscité de puissants obstacles à toute nouvelle initiative. Par ailleurs, il convient de souligner que le nouvel agenda transatlantique (NAT) a sensiblement enrichi l'élargissement des contacts et des dialogues et a contribué à mettre en discussion de nouveaux problèmes.

3.5. Dans le même temps, et indépendamment des mécanismes du NAT, des différends commerciaux et d'autres questions problématiques ont fait leur apparition. Le fait qu'un nombre non négligeable de ces problèmes aient nécessité des efforts prolongés pour trouver une solution indique que les mécanismes existants n'étaient pas suffisants. L'on a pu noter que les différends commerciaux ne concernent qu'entre 1 % et 1,5 % du volume total des échanges bilatéraux. Du côté américain, l'on a aussi noté que certains problèmes non encore résolus tels que, par exemple, celui des cultures génétiquement modifiées, pourraient rapidement acquérir les proportions de différends très substantiels.

3.6. Le CES, toutefois, a également pu constater que les représentants des organisations qui ont participé activement à des dialogues et à des séminaires au niveau UE/États-Unis au cours des dernières années font valoir qu'il est temps de prendre de nouvelles initiatives afin de renforcer le partenariat.

3.7. À des degrés divers, les représentants des entreprises, des associations de défense des consommateurs et de défense de l'environnement relèvent l'existence de ce même besoin. Les représentants des organisations syndicales américaines déclarent être d'avis que leurs contacts bilatéraux sont bien établis à l'intérieur des confédérations syndicales qui existent à l'échelon européen et à l'échelon mondial.

3.8. En particulier, le CES, à l'occasion des contacts qu'il a eus avec la société civile organisée de l'Union européenne et des États-Unis, a pu prendre note des commentaires et observations ci-après:

L'engagement de la part des États-Unis vis-à-vis de la coopération transatlantique a été ressenti comme étant plus faible que par le passé. Cela entraînera sans aucun doute des changements d'atmosphère dans le cadre du NAT. En même temps, la priorité donnée par les États-Unis aux relations avec d'autres parties du continent américain a été soulignée au cours de diverses discussions.

Un large consensus s'est réalisé quant à la nécessité de renforcer le NAT et les dialogues et de créer de nouveaux mécanismes de coopération. Toutefois, il n'est pas possible de choisir les problèmes en fonction de leur aptitude probable à réaliser le consensus; il serait, en revanche, souhaitable de choisir les problèmes par rapport auxquels des divergences existent quant aux positions adoptées et aux solutions proposées, mais pour lesquels le dialogue peut être source d'inspiration pour les deux parties en présence.

L'idée d'une participation active et vigoureuse de la société civile organisée a reçu un large soutien. Toutefois, du côté américain, l'on a constaté que les contacts établis à l'échelon national entre les ONG et la société civile organisée étaient beaucoup moins fréquents que du côté européen.

Les dialogues mis en œuvre dans le cadre du NAT ne peuvent pas exister en l'absence d'une forte participation gouvernementale; cela est tout à fait vrai du dialogue des entreprises («business dialogue»), mais cette observation s'est fait entendre aussi pour d'autres dialogues. La question du soutien financier aux dialogues a été évoquée, tout particulièrement par rapport au dialogue sur l'environnement.

L'extraordinaire croissance de la productivité de l'industrie américaine au cours de la dernière décennie a été fréquemment mentionnée en rapport avec le sujet des lourds investissements réalisés dans les technologies de l'information et de la communication et dans le développement des ressources humaines. Cet ensemble de problèmes a été cité comme constituant un champ possible d'analyse et de comparaison bilatérales plus approfondies.

Les relations sociales aux États-Unis ont subi le contrecoup de problèmes croissants par rapport aux entreprises et au nouveau gouvernement; à propos de cette question, il est apparu évident que l'Union européenne pouvait apporter des informations et des perspectives riches d'inspirations.

4. Les thèmes et problèmes essentiels du partenariat transatlantique

4.1. Il paraît pertinent de se concentrer sur les problèmes essentiels que posera le partenariat transatlantique au cours des quatre prochaines années ou davantage, avant de débattre des objectifs des dialogues et des contacts étendus.

4.2. Les quatre dialogues qui ont été mis en place en 1995, à savoir le dialogue des entreprises («business dialogue»), le dialogue des travailleurs («dialogue on labour»), le dialogue des consommateurs et le dialogue sur l'environnement, n'ont pas tous été des réussites. Il est évident que le dialogue des entreprises a très bien fonctionné, parce que les conclusions auxquelles il a abouti ont aidé à résoudre des problèmes commerciaux et industriels bilatéraux. L'on peut en dire autant du dialogue des consommateurs, qui a inspiré des instruments législatifs de part et d'autre de l'Atlantique. Le dialogue des travailleurs s'est largement inscrit dans le cadre des contacts syndicaux déjà établis au niveau bilatéral. Le dialogue sur l'environnement n'a que partiellement atteint ses objectifs; bien qu'il ait connu un démarrage satisfaisant, il a ensuite fallu le suspendre par manque de ressources du côté américain. Pour certains dialogues, il a été difficile de réaliser l'équilibre entre les problèmes et les mécanismes de réunions. Pour reprendre la manière dont l'un des représentants des entreprises a décrit la situation, les mécanismes prévus pour provoquer et organiser des réunions sont parfois devenus plus importants que l'existence de véritables problèmes à débattre.

4.3. Dans cette perspective, il est d'une importance essentielle que les problèmes (mis à part les problèmes ponctuels à caractère aigu) qui seront choisis pour faire l'objet des futurs travaux du NAT répondent à des critères à la fois de portée à long terme et d'intérêt mutuel. La Commission européenne a, au terme de sa propre analyse, mis en évidence huit thèmes de dimensions plus stratégiques et a proposé que le processus du NAT ne se concentre pas sur plus d'un ou deux de ces thèmes à la fois.

4.4. Les huit thèmes mis en évidence par la Commission sont les suivants:

a) les défis émergents en matière de sécurité,

b) la mondialisation et le système du commerce multilatéral,

c) la lutte contre la criminalité, en particulier le crime organisé,

d) les problèmes énergétiques,

e) la protection des consommateurs et, en particulier, la sécurité alimentaire,

f) les questions macroéconomiques,

g) la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement,

h) l'économie numérique et ses effets sur la production, la vie professionnelle, etc.

À cette liste, le Conseil «Affaire générales» a ajouté un neuvième thème, qui est celui de l'environnement et des changements climatiques.

4.5. La Commission propose de décomposer ces thèmes en «priorités», de façon à permettre à la structure du NAT de se concentrer chaque année sur un nombre limité de problèmes et de ne pas passer au traitement de nouveaux thèmes et de nouveaux problèmes avant d'avoir obtenu, sous une forme ou sous une autre, des résultats.

4.6. Le CES marque son accord sur l'idée que le processus du NAT pourrait passer à un niveau de concentration supérieur, et ainsi améliorer les possibilités d'atteindre, sous une forme ou sous une autre, des résultats. Toutefois, il est de fait que toute définition de ce qu'est un résultat dépend nécessairement, en dernière analyse, de la volonté et de l'ambition réciproques de travailler dans le but d'obtenir des résultats, que ce soit sous la forme d'accords, sous forme de lancement de nouveaux projets ou de nouveaux programmes, ou sous forme d'initiatives au niveau national.

4.7. Le CES marque également son accord sur le caractère pertinent et adéquat des huit thèmes proposés. Ces thèmes recouvrent de très larges domaines et traduisent l'existence de problèmes hautement prioritaires pour l'une et l'autre parties, ou pour l'une ou l'autre des parties. Le Comité ne conteste l'inscription d'aucun de ces sujets dans une liste de thèmes.

4.8. Toutefois, du point de vue de la société civile, le CES accorderait une importance particulière aux thèmes repris ci-dessous, compte tenu du fait que ces thèmes traduisent de façon très précise les préoccupations et les intérêts de larges catégories de citoyens de part et d'autre de l'Atlantique:

— La mondialisation et le système commercial multilatéral: il conviendrait de faire entrer dans ce thème la construction d'une démarche favorable de l'Union européenne et des États-Unis vis-à-vis d'un remaniement du système multilatéral des échanges en vue de promouvoir une croissance et un développement durables de l'économie mondiale, et notamment le respect des normes fondamentales de l'OIT en matière de travail, et en vue de promouvoir aussi des efforts communs destinés à soutenir, appliquer et faire respecter les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales [1], ainsi qu'à organiser les préparatifs du prochain cycle de négociations de l'OMC.

— L'environnement et les changements climatiques: devraient entrer dans ce thème à la fois les préparatifs de la Conférence de Rio + 10 et la mise en place de nouvelles stratégies visant à lutter contre les changements climatiques.

— Les problèmes de sécurité alimentaire et de protection des consommateurs: ce thème devrait en particulier répondre à la crainte qui, ces derniers temps, s'est largement répandue parmi les consommateurs et selon laquelle les aliments sans danger seraient une denrée rare.

— La cohésion sociale et des systèmes sociaux durables dans une perspective de tendances démographiques: ce thème correspondrait aux intérêts de larges catégories de la société civile organisée, et il porte sur des problèmes qui deviennent de plus en plus urgents.

Le Comité a aussi envisagé d'autres thèmes du point de vue de la société civile organisée; la plupart d'entre eux peuvent s'intégrer dans la liste de la Commission ou dans les quatre thèmes évoqués ci-dessus. Parmi ces thèmes, l'on peut mentionner les migrations et la sécurité numérique. En matière de choix de thèmes pour la future coopération transatlantique, le Comité voudrait toutefois accorder une attention particulière à la question du développement durable, qui fait l'objet d'observations particulières au chapitre 8, et à la question des évolutions relatives à la vie professionnelle dans l'économie nouvelle, marquée par les technologies de l'information et de la communication.

---

[1] Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationalessont des recommandations adressées par les 30 gouvernements de l'OCDE, ainsi que par l'Argentine, le Brésil et le Chili, aux entreprises multinationales qui opèrent dans les pays y ayant souscrit ou à partir de ces pays. Il s'agit de principes et de normes non contraignants qui définissent un comportement responsable en matière commerciale. Ces principes directeurs couvrent complètement leur champ d'application en envisageant dix domaines différents: concepts et principes, principes généraux, publication d'informations, emploi et relations professionnelles, environnement, lutte contre la corruption, intérêts des consommateurs, science et technologie, concurrence et fiscalité. Pour que les principes directeurs soient efficaces, il faut les appliquer et les faire respecter convenablement. Il convient que le dialogue transatlantique encourage cela. Les gouvernements ont maintenant la possibilité de faire connaître les principes directeurs aux entreprises du monde entier, et de les faire respecter par ces entreprises. Toutefois, cela suppose d'une part, la coopération entre l'Union européenne et les États-Unis, et d'autre part, la coopération avec la société civile.

4.9. En résumé, le CES est fortement partisan de l'intégration de thèmes qui présentent un large intérêt pour la société civile organisée.

4.10. La Commission propose d'organiser les sommets UE/États-Unis selon un programme glissant fondé sur les thèmes et les priorités choisis et permettant de procéder selon une démarche descendante axée sur des réalisations et des résultats.

4.11. Le CES n'est pas convaincu qu'une démarche descendante soit dans tous les cas la plus favorable si l'on entend obtenir des résultats dont la portée dépasse l'horizon du sommet suivant.

4.12. Le CES recommande fortement que l'on fonde l'évolution du partenariat transatlantique sur l'adoption en parallèle de procédures ascendantes et descendantes. La procédure ascendante aura pour effet de faire participer de plus en plus la société civile. Il convient de ne pas sous-estimer cet aspect. En même temps, la démarche descendante est, bien entendu, nécessaire lors des phases d'exécution des options définies par les sommets.

4.13. La Commission propose que l'issue des sommets prenne différentes formes; les responsables pourraient charger des fonctionnaires de définir des solutions possibles à un problème, d'élaborer des propositions de coopération ou de présenter une position «UE/États-Unis» préalablement aux négociations internationales, et tout cela en respectant un délai précis.

4.14. À cet égard, le CES propose encore une autre issue possible d'un sommet UE/États-Unis, qui consisterait en une décision d'associer de larges catégories de la société civile à l'élaboration ou à la mise à l'épreuve des prises de positions envisagées, ainsi qu'au travail de préparation et de suivi de nouvelles initiatives.

4.15. Il existe toujours un risque que les travaux effectués «au sommet» se révèlent trop éloignés de la vie et des horizons des citoyens ordinaires.

4.16. Le CES souhaiterait ajouter quelques observations nouvelles, en particulier par rapport aux quatre dialogues qui ont débuté en 1995.

4.17. Le dialogue commercial et industriel est, de tous les dialogues mis en œuvre, celui qui a le mieux réussi. Le CES partage le sentiment selon lequel le dialogue des entreprises («business dialogue») devrait se poursuivre, comme le demandent expressément un certain nombre de participants à ce dialogue.

4.18. Dans le domaine syndical, le nombre des contacts et des discussions qui ont lieu à l'extérieur du dialogue est considérablement plus important que le nombre de contacts et de discussions ayant lieu dans le cadre du dialogue. Les confédérations syndicales trouveraient probablement intéressant, toutefois, de participer à de nouvelles initiatives.

4.19. Le dialogue des consommateurs a un caractère très actif, et globalement, c'est une réussite. Il est plus ou moins indispensable que les travaux menés dans le cadre de ce dialogue se poursuivent. Bien sûr, il convient que le dialogue des consommateurs soit étroitement lié aux nouveaux thèmes, tels que celui de la protection des consommateurs et celui du système commercial multilatéral.

4.20. Le dialogue sur l'environnement, dont les travaux ont été suspendus par manque de ressources financières du côté américain, devrait être relancé. Ce dialogue est extrêmement important, compte tenu en particulier des différences de priorités qui existent entre l'Union européenne et les États-Unis dans le domaine de l'environnement. Ce dialogue a un rôle très urgent à jouer pour ce qui est de contribuer à la définition de positions communes entre les États-Unis et l'Union européenne. Il ne peut y avoir aucune difficulté à trouver des problèmes essentiels à traiter. Il semblerait que ce qui fait davantage difficulté est l'existence de divergences de vues entre les participants de part et d'autre de l'Atlantique. En tout état de cause, le CES recommande que, dans un premier temps, le dialogue sur l'environnement soit intégré dans un nouvel effort portant sur le développement durable et ce, sous une forme nouvelle qui serait celle d'une «task-force».

5. Renforcer les structures et les formes du partenariat transatlantique

5.1. Le CES réitère son sentiment selon lequel le partenariat transatlantique ne devrait pas être organisé au premier chef selon une démarche descendante. Il faut y ajouter une dimension ascendante.

5.2. Conformément à cette prise de position, le CES voudrait présenter certaines considérations relatives aux structures et aux formes du partenariat transatlantique pour les quatre prochaines années.

5.3. Les thèmes qui ont été choisis pour le sommet (avec ou sans consultation de la société civile organisée) pourraient faire l'objet de préparatifs qui seraient assurés parallèlement en suivant les canaux officiels et en associant la société civile organisée. Dans certains cas, cela pourrait prendre la forme d'une participation à l'un des dialogues. Dans d'autres cas, la formule appropriée pourrait consister à constituer une «task-force» qui aurait un mandat précis et dont les travaux s'effectueraient dans un délai précis. Une telle «task-force» pourrait recevoir pour mission de contribuer à l'élaboration d'un thème en vue d'un sommet UE/États-Unis. Il convient de considérer la «task-force» comme une possibilité de rassembler autour d'un thème commun divers intérêts propres à l'une et l'autre des parties en présence. Le thème du développement durable pourrait en être un bon exemple.

5.4. Il convient d'indiquer que devrait exister dans le cadre des «task-forces», comme cela a été le cas dans le cadre des dialogues au cours des dernières années, la possibilité d'organiser des débats, des séminaires et des auditions.

5.5. Quant à un éventuel «dialogue entre les dialogues», il apparaît à l'évidence que de telles initiatives ne suscitent pas, en ce moment, d'intérêt réel.

5.6. La communication de la Commission constate que le Parlement européen devrait à l'avenir être davantage associé au partenariat transatlantique. Le CES est fortement favorable à cette proposition.

5.7. Le CES souligne que la société civile organisée devrait aussi être à l'avenir associée plus activement au partenariat transatlantique. Une participation active de la société civile organisée est en particulier indispensable pour maintenir dans l'opinion publique une conscience plus large des problèmes et des thèmes qui sont examinés lors des sommets UE/États-Unis.

5.8. Le rôle du CES dans le partenariat transatlantique est traité au chapitre 7.

5.9. Il faudra approfondir la réflexion sur les ressources financières des diverses formes de partenariat et de coopération transatlantiques. Le fait que le dialogue sur l'environnement, qui était un dialogue important, ait cessé de fonctionner faute de financement a de quoi inquiéter.

5.10. Le CES propose que l'on crée des cadres budgétaires annuels pour la poursuite du partenariat et des dialogues transatlantiques et pour d'autres formes de préparation et de suivi. Le groupe de diplomates de haut niveau qui fait partie de la structure du NAT pourrait être spécialement chargé de la répartition des ressources financières.

5.11. Enfin, le Comité voudrait proposer que l'on envisage la possibilité d'ouvrir entre l'UE et le Japon des dialogues semblables à ceux qui existent dans le cadre du NAT.

6. **Problèmes commerciaux**

6.1. Les controverses commerciales ont constitué la difficulté caractéristique du partenariat transatlantique au cours des cinq à dix dernières années. Compte tenu du fait que l'Union européenne et les États-Unis sont les deux économies les plus importantes du monde et que leur position dans les échanges mondiaux est dominante, il n'est pas étonnant que des problèmes commerciaux de nature conflictuelle apparaissent régulièrement.

6.2. En tout état de cause, il est quelque peu étonnant que certains problèmes commerciaux aient résisté à autant d'efforts destinés à les résoudre. Le problème des bananes n'en est qu'un parmi d'autres, mais qui a toutefois été récemment résolu avec succès.

6.3. Il convient d'ajouter à ce tableau les problèmes pour lesquels les deux parties sont retranchées sur des positions qui ne bougent pas du tout, tels que la question des cultures génétiquement modifiées.

6.4. Dans la mesure où il représente un large spectre de la société civile, le CES a un rôle naturel à jouer dans l'évaluation des mécanismes de résolution des conflits commerciaux. Le CES développera davantage ce point dans un avis qui est en préparation dans la perspective des négociations de l'OMC.

6.5. Il est évident que de nouveaux efforts doivent être déployés en vue de mettre en place des mécanismes plus rapides et plus efficaces de règlement des différends commerciaux. À la limite, il s'agit là d'une question de «leadership» politique. Le fait est que les conflits commerciaux en arrivent très rapidement au point où il font du tort à de larges domaines de coopération, et cela n'est pas acceptable.

Le Comité est d'avis qu'en dernière analyse, le facteur décisif est l'engagement des deux parties de se conformer aux décisions de l'OMC et de les appliquer, lorsque, et dans l'éventualité où, des différends entre l'Union européenne et les États-Unis doivent arriver jusqu'à l'OMC. Il s'agit là d'un facteur crucial qui comporte aussi des conséquences pour d'autres pays. Il serait désastreux que le mécanisme de l'OMC soit affaibli par les plus grandes économies du monde. Mais en même temps, il convient de déployer tous les efforts possibles pour résoudre les différends avant qu'ils n'arrivent jusqu'à l'OMC.

6.6. L'ouverture d'un nouveau cycle de négociations dans le cadre de l'OMC est un sujet d'intérêt commun qui a un caractère d'urgence. Le CES juge particulièrement important que l'Union européenne et les États-Unis se mettent en mesure de créer une plate-forme commune en vue du nouveau cycle de négociations de l'OMC, plate-forme qui devra comporter un signal clair en faveur du libre-échange et en faveur du soutien aux droits essentiels des travailleurs en matière d'échanges commerciaux.

6.7. L'UE a décidé d'abolir les entraves douanières pour tous les produits, exception faite des armements, en provenance des 49 pays les plus pauvres de la planète. Il s'agit là d'une décision de principe, indépendamment du fait que des périodes de transition restent en vigueur pour certains produits.

6.8. Le CES déclare qu'il soutient fermement cette décision, et il espère que les États-Unis seront disposés à prendre une décision de même nature.

6.9. Pour les pays pauvres, l'abolition des entraves douanières et tarifaires en ce qui concerne leurs produits constitue un ensemble de mesures particulièrement appréciables en faveur de la croissance économique.

Les plus grandes puissances économiques du monde devraient assumer en ce domaine une responsabilité commune.

7. **Le rôle du CES**

7.1. Dans le présent avis, le CES développe une argumentation en faveur d'une participation élargie de la société civile à l'élaboration et au suivi des nouveaux thèmes et des nouvelles questions à traiter dans le cadre du partenariat transatlantique.

7.2. Cela amène à se poser la question du rôle du CES.

7.3. Le CES est la seule institution de l'UE qui représente la société civile organisée au sens large de ce terme. Le CES développe actuellement ce rôle et cette fonction en contact étroit et en coopération étroite avec les autres institutions de l'UE, en particulier le Parlement et la Commission.

7.4. Le CES pense qu'il est logique que, dans ce contexte, le CES adopte aussi un rôle qui lui soit propre par rapport au partenariat et à l'agenda transatlantiques.

7.5. Ce rôle pourrait consister pour une part à organiser un forum transatlantique biennal sur des problèmes d'actualité concernant le partenariat transatlantique. Ce forum pourrait fonctionner comme outil préparatoire en vue d'un sommet à venir et jouer, de même, un rôle de soutien pour le suivi de sommets antérieurs.

7.6. Ce forum devrait rassembler des représentants de la société civile organisée provenant des deux côtés de l'Atlantique. Le Comité procédera à une réflexion plus approfondie sur cette initiative dans le but de pouvoir présenter une proposition concrète d'ici la fin de l'année. Cela pourrait permettre d'organiser un premier «forum transatlantique» au printemps 2002.

7.7. Le CES est disposé et prêt à apporter son assistance à la constitution de «task-forces».

7.8. La participation active du Comité économique et social aurait aussi un autre résultat, qui n'est pas sans importance. Par le biais de cette participation, le Comité serait en mesure d'aider à mettre en évidence des différends qui sont en gestation. Conformément à ce qui a été dit précédemment dans le présent avis, la nécessité se fait davantage sentir de renforcer les mécanismes de résolution des problèmes, ce qui signifie notamment mettre en évidence des différends potentiels à un stade précoce.

8. **Construire l'avenir pour notre génération et pour celle qui vient**

8.1. L'un des thèmes qui dominent les réflexions politiques de l'UE, ce printemps, est celui de la construction de l'avenir pour notre génération et pour la génération qui vient. Au chapitre du développement durable, le débat politique est axé sur les dimensions économique, sociale et environnementale. Une première décision politique devant être prise au niveau du Conseil européen est prévue pour le mois de juin de cette année.

8.2. La construction de l'avenir dans notre monde de travail et de réflexion à caractère global est une tâche qu'un groupe de pays ne peut pas accomplir à lui tout seul. En dernière analyse, il s'agit d'une tâche qui requiert des engagements mondiaux de la part de tous les groupements de pays.

8.3. Juste un peu plus de dix ans après la fin de la guerre froide et dans une période où l'opinion publique prend de plus en plus conscience des tendances non durables qui existent en matière de climat, d'alimentation et de transports, pour ne citer que quelques exemples, il est temps de déployer de nouveaux efforts pour créer une politique de développement durable ayant des dimensions mondiales.

8.4. Il doit s'agir d'un commencement, mais d'un commencement en vue d'un horizon à long terme.

8.5. Le Comité économique et social invite les participants au sommet UE/États-Unis qui est en préparation à se placer en première ligne pour définir une démarche mondiale en vue d'une politique de développement durable.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance»

(2001/C 221/21)

Le 3 novembre 2000, le Conseil, conformément à l'article 47, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté européenne, 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 élaboré son avis le 10 avril 2001 (rapporteuse: Mme Konitzer).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 77 voix pour, 14 voix contre et 10 abstentions.

1. Introduction

1.1. Les intermédiaires d'assurance non salariés occupent une place importante sur le marché des services financiers. Selon les données du Bureau international des Producteurs d'Assurance et de Réassurance (BIPAR), leur part de marché dans la distribution de produits d'assurance dépasse les 50 % dans de nombreux États membres [1].

1.2. Alors que pour les entreprises d'assurance, le marché intérieur de l'assurance a été largement achevé grâce au régime établi par les troisièmes directives [2] et que depuis juillet 1994, toute entreprise d'assurance est soumise à un régime d'agrément et de contrôle prudentiel uniques par l'État membre du son siège social, il n'existe pour le moment pas de cadre juridique européen efficace et uniforme pour les intermédiaires d'assurance et de réassurance. L'absence d'un tel cadre juridique empêche en particulier les intermédiaires d'assurance de tirer pleinement parti de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement. C'est l'une des raisons pour lesquelles ils sont souvent dans l'impossibilité de satisfaire les demandes de leurs clients, par exemple en ce qui concerne les contrats d'assurance de responsabilité civile ou les contrats d'assurance couvrant un véhicule ou un bien immobilier se trouvant dans un autre État membre, lesquels pour la plupart, sont et doivent être conclus dans cet État membre uniquement.

1.3. Dans l'exposé des motifs de la proposition de directive, la Commission fait remarquer à juste titre que les dispositions communautaires qui ont été adoptées pour les intermédiaires [directive 77/92/CEE [3] et recommandation 92/48/CEE [4]] ont certes contribué à rapprocher les réglementations nationales, mais qu'il n'en demeure pas moins que les intermédiaires d'assurance restent toujours soumis à des exigences juridiques nationales divergentes, qui cloisonnent les marchés nationaux et entravent l'exercice transfrontalier de leurs activités.

1.4. Il convient en outre de souligner qu'à ce jour, la recommandation 92/48/CEE [4] de la Commission n'a toujours pas été transposée dans tous les États membres. La directive 77/92/CEE s'est avérée insuffisante pour créer un cadre juridique garantissant la libre prestation de services et la liberté d'établissement afin de permettre aux intermédiaires d'assurance et de réassurance d'exercer leur activité au-delà des frontières. L'activité d'intermédiaire peut encore toujours être exercée dans les États membres sans formation ni qualification professionnelles adéquates, et le titre professionnel d'intermédiaire n'est souvent pas protégé.

1.5. Par sa proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance, la Commission tient compte de la demande de la Communauté, exprimée dans le Plan d'action pour les services financiers [5], de mettre en place un marché de détail réellement intégré dans lequel tant les intérêts des consommateurs que ceux des prestataires en matière d'intermédiation en assurance sont adéquatement protégés.

2. Contenu de la directive proposée

2.1. La proposition de la Commission porte sur l'accès à la profession de tous les intermédiaires d'assurance et de réassurance qui, dans la Communauté, accèdent à l'activité d'intermédiation en assurance ou en réassurance, ou exercent cette activité (article premier, paragraphe 1), indépendamment du fait que ces intermédiaires exercent cette activité professionnelle sous la forme juridique d'une personne morale ou physique.

2.2. La directive doit permettre d'améliorer la libre prestation des services et la liberté d'établissement des intermédiaires dans la Communauté.

2.3. La directive prend en considération le fait que les intermédiaires d'assurance constituent un maillon essentiel dans la vente des produits d'assurance dans la Communauté. Leur part de marché dans la distribution d'assurance dépasse les 50 % dans de nombreux États membres.

---

[1] Le BIPAR doit encore compléter les statistiques relatives aux parts de marché des différents circuits de distribution, figurant à la page 3 du document COM(2000) 511 final, par les données des pays scandinaves — cf. annexe.

[2] Directive 92/49/CEE (troisième directive sur l'assurance non-vie), JO L 228 du 11.8.1992, p. 1. Directive 92/96/CEE (troisième directive sur l'assurance vie), JO L 360 du 9.12.1992, p. 1.

[3] JO L 26 du 31.1.1977, p. 14.

[4] JO L 19 du 28.1.1992, p. 32.

[5] COM(1999) 232 final du 11.5.1999.

2.4. La directive tient également compte du Plan d'action pour les services financiers [1] — accueilli favorablement par le Conseil européen de Cologne en juin 1999 et rappelé avec force par le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 — qui visait à mettre en place un marché de détail réellement intégré dans lequel les intérêts des consommateurs et des prestataires sont adéquatement protégés.

2.5. La directive suit en même temps la résolution du Parlement européen, qui déclare, à propos du Plan d'action sur les services financiers, que la refonte de la réglementation communautaire est une action de première importance [2].

2.6. La directive crée un cadre normatif sans précédent, qui doit garantir un haut niveau de professionnalisme et de compétence de tous les intermédiaires non salariés (article 4). L'activité professionnelle d'intermédiaire d'assurance et de réassurance ne pourra être exercée dans les États membres que par des personnes:

— possédant les connaissances et aptitudes générales, commerciales et professionnelles nécessaires;

— d'une parfaite honorabilité; en particulier, elles ne doivent pas s'être rendues coupables d'actes répréhensibles en ce qui concerne les activités d'assurance et de réassurance et ne doivent jamais avoir fait faillite;

— couvertes par une assurance de responsabilité civile professionnelle, ou toute autre garantie équivalente, portant sur la responsabilité résultant d'une faute professionnelle, à raison d'au moins 1 000 000 d'euros par sinistre;

— pour lesquelles les États membres ont pris des mesures de protection des clients, garantissant le transfert des primes à l'entreprise d'assurance ou de réassurance ou du montant de l'indemnisation aux assurés.

2.7. En ce qui concerne les personnes travaillant pour une entreprise d'assurance ou pour un intermédiaire immatriculé, ou les personnes pour lesquelles l'activité d'intermédiation en assurance constitue une activité professionnelle complémentaire, les États membres sont libres d'autoriser des qualifications inférieures à celles devant être imposées aux intermédiaires non salariés exerçant leur activité à titre principal; dans ce cas, une entreprise d'assurance est tenue de leur fournir une formation de base appropriée et d'assumer la responsabilité de leurs actes (article 4, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas).

2.8. Les États membres ne sont en outre pas tenus d'appliquer les dispositions de la directive aux personnes offrant des contrats d'assurance constituant un accessoire du bien ou du service fourni par ces personnes, lorsque les contrats ne requièrent aucune connaissance spécifique, que le montant de la prime ne dépasse pas 1 000 euros et que la durée du contrat d'assurance est inférieure à un an (article 1, paragraphe 2).

2.9. La directive prévoit que l'accès à l'activité d'intermédiaire d'assurance et de réassurance et l'exercice de cette activité sont subordonnés à l'immatriculation dans un registre par une autorité compétente dans l'État membre d'origine de l'intermédiaire, et que les registres doivent être facilement accessibles au public (article 3).

2.10. En vertu de la directive, les entreprises d'assurance ne peuvent recourir qu'à des intermédiaires immatriculés (article 3, paragraphe 5).

2.11. Afin de garantir la libre prestation des services et la liberté d'établissement, la directive prévoit une obligation réciproque d'information pour le pays d'origine et le pays d'accueil lorsqu'un intermédiaire souhaite offrir ses services dans un État membre autre que son État membre d'origine ou y ouvrir une succursale. Les autorités compétentes de l'État membre d'accueil doivent informer les autorités compétentes de l'État membre d'origine des conditions dans lesquelles, pour des raisons d'intérêt général, les activités doivent être exercées sur leur territoire (article 5).

2.12. Les autorités compétentes chargées de tenir les registres d'immatriculation des intermédiaires doivent être soit des autorités publiques, soit des organismes reconnus par le droit national ou par des autorités publiques expressément habilitées à cette fin par la loi nationale (article 6).

2.13. La proposition de directive invite les États membres à prévoir des sanctions à l'égard des personnes exerçant l'activité d'intermédiaire d'assurance ou de réassurance sans être immatriculées et à l'égard des entreprises d'assurance recourant à des intermédiaires qui ne sont pas immatriculés. En cas d'infraction, les autorités compétentes des États membres doivent coopérer par l'échange d'informations (article 7).

2.14. Les États membres doivent mettre en place un dispositif pour le dépôt des plaintes ainsi qu'un système de règlement extrajudiciaire des litiges (articles 8 et 9).

2.15. Les intermédiaires doivent fournir une série d'informations définies dans la directive (article 10).

2.16. La directive doit être transposée dans la législation des États membres avant le 31 décembre 2003 (article 13).

[1] COM(1999) 232 final du 11.5.1999.
[2] Résolution A5-0059/2000, point 11.

3. **Observations générales**

3.1. Le Comité économique et social approuve formellement la proposition de la Commission visant à garantir, par un cadre normatif, un haut niveau de professionnalisme et de compétence de l'intermédiaire d'assurance et de réassurance, et à faciliter, grâce à l'immatriculation uniforme des intermédiaires, l'exercice transfrontalier des activités d'intermédiation en assurance dans le cadre de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, tout en assurant un haut niveau de protection des intérêts des preneurs d'assurance.

3.1.1. Le Comité a déjà fait remarquer que malgré son importance extraordinaire pour le fonctionnement du secteur des assurances dans un marché intérieur, l'activité d'intermédiation (agents et courtiers d'assurances) n'a fait l'objet que d'une directive de 1976, qui ne réglemente pas des aspects comme la formation professionnelle, les garanties financières, les registres et d'autres conditions commerciales ([1]).

3.1.2. Le Comité estime toutefois que les objectifs fondamentaux de la proposition de directive sur l'intermédiation en assurance ne sont pas toujours suffisamment garantis; c'est le cas de:

— l'exigence relative à une qualification élevée de l'intermédiaire d'assurance et de réassurance;

— la possibilité de libre prestation des services et la liberté d'établissement, ainsi que la protection du client et de l'assuré.

3.2. Selon l'exposé des motifs de la Commission, la directive doit créer un cadre normatif destiné à assurer un haut niveau de professionnalisme et de compétence des intermédiaires d'assurance ([2]). Une telle qualification professionnelle repose toutefois sur une formation théorique et pratique dans le métier, sur les expériences accumulées ainsi que sur les connaissances acquises dans le cadre d'une formation professionnelle continue. La Commission propose ([3]) que les connaissances des intermédiaires soient adaptées aux fonctions et activités qu'ils exercent ainsi qu'aux marchés sur lesquels ils opèrent, et que les États membres définissent et précisent eux-mêmes le niveau et le contenu de ces connaissances.

3.2.1. Sur la base de ces objectifs, l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa stipule, comme la recommandation 92/48/CEE, que tout intermédiaire d'assurance ou de réassurance doit posséder les connaissances et aptitudes générales, commerciales et professionnelles nécessaires.

3.2.2. Le Comité renvoie à son avis sur «Les consommateurs dans le marché des assurances» (Observatoire du Marché unique), dans lequel il avait déjà constaté qu'il était nécessaire de garantir que les intermédiaires d'assurance possèdent une formation technique adéquate pour mener à bien leur importante mission ([4]). À cet égard, il fait référence à la «Déclaration de Porto» du BIPAR ([5]), qui, tout en laissant aux États membres la possibilité de définir eux-mêmes le niveau et le contenu de la formation, impose une formation théorique et pratique minimum devant avoir une durée d'au moins 300 heures, pouvant être réduites compte tenu des connaissances spécifiques à la profession acquises précédemment.

3.2.3. Le Comité propose que les intermédiaires d'assurance ayant déjà acquis depuis un certain temps l'expérience et les connaissances requises en matière d'intermédiation en assurance ne soient pas tenus de suivre de nouveau une formation conformément à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, mais puissent avoir directement accès à l'immatriculation sur la base d'une disposition supplémentaire.

3.3. La libre prestation des services conformément aux articles 49 et suivants et la liberté d'établissement en vertu des articles 43 et suivants du traité instituant la Communauté européenne ne deviendront donc une réalité pour les intermédiaires d'assurance que s'ils peuvent, sur la base de leur agrément et de leur enregistrement dans leur pays d'origine, offrir également leurs services dans un autre État membre ou y créer une succursale. Des réglementations nationales différentes au sein de l'Union se traduisent toutefois par le cloisonnement des marchés déjà constaté à ce jour. Cette situation ne changerait pas si, comme le laisse entendre la Commission dans la dernière partie de l'article 5, paragraphe 3, l'accès à une activité d'intermédiation en assurance dans un autre État membre dépendait de conditions reposant sur des formations différentes. Il convient donc de viser à ce que la formation visée à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa soit conforme à des normes minimales dans tous les États membres, sans que le contenu des formations ne soit prescrit par la directive, et à ce que ces qualifications, qui permettent à l'intermédiaire de s'immatriculer dans son pays d'origine, l'autorisent également, après enregistrement, à accéder à cette activité dans un autre État membre.

3.3.1. Le Comité est dès lors d'avis que l'objectif de libre prestation de services et de liberté d'établissement ne pourra être réalisé que si la qualification professionnelle de l'intermédiaire en assurance repose sur une formation minimum, attestée par un examen organisé par un organisme public ou un organisme agréé par l'État.

3.4. Enfin, la proposition de la Commission vise également à améliorer la protection du preneur d'assurance qui acquiert des produits d'assurance auprès d'un intermédiaire. Cette

([1]) «Les consommateurs dans le marché des assurances», JO C 95 du 30.3.1998, p. 72.
([2]) COM(2000) 511 final, exposé des motifs, paragraphe 1.2, premier alinéa.
([3]) COM(2000) 511 final, exposé des motifs, paragraphe 2, commentaire des articles.
([4]) JO C 95 du 30.3.1998, p. 72.
([5]) Résolution du BIPAR (Déclaration de Porto) du 7.10.1992.

protection devrait être garantie entre autres par le fait que toute personne morale ou physique accédant à l'activité d'intermédiaire d'assurance ou de réassurance ou exerçant cette activité est enregistrée et satisfait à certaines exigences professionnelles minimums. Pour des raisons de protection des intérêts du preneur d'assurance, l'on a renoncé à juste titre à appliquer exclusivement la directive aux intermédiaires réalisant un chiffre d'affaires déterminé, comme il avait été envisagé initialement. L'intermédiaire qui ne vend qu'un seul produit par jour ne doit pas être moins qualifié que celui qui en vend dix. La qualification de base nécessaire de l'intermédiaire pour assurer la protection de ses clients ne doit être déterminée ni par la quantité de produits vendus, ni par le temps consacré à cette activité.

3.4.1. Malheureusement, à l'article 4, paragraphe 1, troisième alinéa, la Commission ne tient pas compte de cette conclusion qu'elle a elle-même tirée [1], puisqu'elle autorise les États membres à ne pas imposer les qualifications visées à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa aux intermédiaires exerçant leur activité à titre complémentaire. L'activité complémentaire d'intermédiaire d'assurance est surtout répandue au Portugal, en Scandinavie et en République fédérale d'Allemagne, où environ 300 000 intermédiaires exercent leur activité à titre complémentaire, en plus de leur véritable profession. Toutefois, l'ouverture des marchés et la libre prestation des services, en cas d'approbation de la proposition de la Commission, rendront bientôt ce type d'activité complémentaire possible dans d'autres États membres également; ce problème ne concerne donc pas qu'un seul État membre.

3.4.2. En outre, la proposition de la Commission relative à la non-application des exigences en matière de qualifications aux intermédiaires exerçant leur activité à titre complémentaire est contraire aux dispositions du traité d'Amsterdam en ce qui concerne le principe de protection des consommateurs [2].

3.5. Selon le Comité, l'obligation de l'intermédiaire d'assurance de consigner la volonté du client, prévue par la Commission à l'article 10, paragraphe 3, est trop partiale et ne permet en outre pas d'atteindre l'objectif visé de protection du consommateur, puisqu'en cas de sinistre, l'on ne peut se référer qu'aux notes prises par l'intermédiaire d'assurance.

4. **Observations spécifiques**

4.1. *Article premier — Champ d'application*

4.1.1. La proposition laisse aux États membres la possibilité de ne pas appliquer les dispositions relatives aux exigences professionnelles (chapitre II) et aux informations à fournir par les intermédiaires (chapitre III) lorsque l'activité d'intermédiation est exercée par des personnes offrant des produits d'assurance dont les contrats ne requièrent pas une connaissance générale ou spécifique de l'assurance [article 1, paragraphe 2 (a)], qui ne sont pas des contrats d'assurance sur la vie [article 1, paragraphe 2 (b)], et ne comportent aucune couverture de la responsabilité civile [article 1, paragraphe 2 (c)], mais qui constituent un accessoire du bien ou du service fourni par ces personnes dans le cadre de leur activité principale [article 1, paragraphes 2 (d) et 2 (e)]. Selon le Comité, un contrat d'assurance lié à une voiture de location par exemple, conclu en même temps qu'une réservation de voyage et pour la durée de celui-ci, doit également être considéré comme l'un de ces «contrats accessoires». La proposition est limitée aux contrats dont la durée est inférieure à un an et dont le montant de la prime ne dépasse pas 1 000 euros [article 1, paragraphe 2 (f)].

4.1.1.1. Étant donné que les contrats d'assurance sur la vie et d'assurance de la responsabilité civile visés à l'article 1, paragraphes 2 (b) et (c) demandent toujours une connaissance spécifique de la branche, ils entrent également dans le champ d'application de l'article 1, paragraphe 2 (a); il est donc proposé de réunir les paragraphes 2 (a) à (c). Ne fût-ce que dans le domaine de l'assurance-automobile, la particularité de l'assurance de la responsabilité civile découle du principe de protection de la victime, inscrit dans la législation de tous les États membres, qui donne lieu à une assurance obligatoire. Cela apparaît également justifié si l'on considère que d'autres contrats d'assurance nécessitent une connaissance générale et spécifique de l'assurance, au même titre que les contrats d'assurance sur la vie et d'assurance de la responsabilité civile. Il est proposé de reformuler ce paragraphe comme suit:

> «(a) il ne s'agit pas de produits liés à la prévoyance vieillesse ou au placement du patrimoine, tels que les assurances de rente ou sur la vie, de contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile, ou de contrats d'assurance requérant des connaissances générales ou spécifiques de l'assurance».

4.1.2. La proposition ne précise pas si le montant de la prime indiqué concerne l'ensemble des contrats d'assurances conclus sur une année ou chacun des contrats en particulier. Compte tenu de l'objectif de la proposition de directive, selon lequel la non-application des dispositions de la directive ne concernerait que l'intermédiation de contrats ne couvrant que des petits risques et proposés en accompagnement d'un produit principal, par exemple, les contrats couvrant la perte ou les dommages causés à des lunettes, certains appareils électroménagers ou les contrats liés à un voyage, il semble approprié de limiter le montant annuel total de la prime à 100 euros par contrat, sans restriction de durée; la formulation suivante est dès lors proposée:

> «(f) le montant de la prime ne dépasse pas 100 euros par contrat par an, quelle que soit sa durée».

4.2. *Article 2 — Définitions*

4.2.1. L'article 2 définit les termes utilisés dans la directive. Certaines de ces définitions ne sont pas claires.

---

[1] COM(2000) 511 final, exposé des motifs, paragraphe 2, commentaire de l'article 1, cinquième alinéa.

[2] JO C 340 du 10.11.1997, p. 32, art. 2.17 .

4.2.1.1. À l'article 2, paragraphe 3, l'intermédiation en assurance est définie comme «toute activité consistant à présenter, proposer, préparer ou conclure des contrats d'assurance, à donner des informations sur ceux-ci ou à aider à leur gestion et à leur exécution, notamment en cas de sinistre». Il est proposé de remplacer, dans la version allemande, le terme «Vorschlagen» (proposer) par le terme «Informationserteilung» (donner des informations), plus proche de l'anglais «giving information» (la version française de la proposition de directive mentionne déjà l'activité consistant à «donner des informations»). Le conseil proprement dit, associé à la conclusion d'un contrat, devrait également figurer dans la description de l'activité d'intermédiation en assurance. Le Comité estime que la gestion des contrats d'assurance ne relève pas de l'intermédiation en assurance au sens de la directive. La directive devrait préciser que toutes les caractéristiques mentionnées ne doivent pas être présentes pour que l'activité d'intermédiation en assurance soit acceptée. Il est donc recommandé de modifier ce paragraphe comme suit:

> «3. "intermédiation en assurance": toute activité consistant à présenter, préparer ou conclure des contrats d'assurance, à donner des informations ou des conseils sur ceux-ci ou à aider à leur gestion et à leur exécution, et notamment à donner des conseils en cas de sinistre, à l'exception de l'établissement des contacts avec le client. Il suffit qu'une seule des conditions précitées soit remplie pour que l'activité d'"intermédiation en assurance" soit acceptée».

4.2.1.2. La définition de l'«intermédiaire d'assurance» à l'article 2, paragraphe 5, ne devrait porter que sur les non-salariés (agents, représentants d'une ou de plusieurs compagnies, courtiers, etc.), et donc pas sur les employés des entreprises d'assurance actives dans le domaine de l'intermédiation. Grâce à cette clarification, il devient superflu de préciser que la définition ne porte pas sur les entreprises d'assurance et leurs salariés, qui ont le statut de commis. Eu égard à la proposition de modification de l'article 2, paragraphe 3, il est recommandé de libeller comme suit le paragraphe 5:

> «5. "intermédiaire d'assurance": toute personne qui, contre rémunération ou en rapport avec la fourniture d'un produit et/ou d'un service à titre onéreux, accède à l'activité indépendante d'intermédiation en assurance, ou exerce cette activité».

4.2.2. La proposition de modification présentée au paragraphe 4.2.1.2 entraîne la proposition de modification suivante pour l'article 2, paragraphe 6:

> «6. "intermédiaire de réassurance": toute personne qui, contre rémunération ou en rapport avec la fourniture d'un produit et/ou d'un service à titre onéreux, accède à l'activité indépendante d'intermédiation en réassurance, ou exerce cette activité».

4.2.3. La proposition de directive ne définit pas la notion d'«entreprise mère» utilisée à l'article 10, paragraphe 1 (c); il est donc proposé d'ajouter ici une définition, qui devrait encore être formulée par la Commission.

4.3. *Article 3 — Immatriculation*

4.3.1. Eu égard à la proposition de suppression de l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa (voir ci-dessous, paragraphe 4.4.3.4), il convient de libeller comme suit l'article 3, paragraphe 2:

> «2. Les États membres subordonnent l'immatriculation des intermédiaires d'assurance et de réassurance au respect des exigences professionnelles prévues à l'article 4».

4.3.2. L'immatriculation dans un registre constitue un acte juridique d'accès à la profession. À l'inverse, le refus d'immatriculation empêche cet accès à la profession, et constitue donc une atteinte à la liberté fondamentale d'exercer sa profession. La directive doit dès lors obliger les États membres à organiser le système d'agrément conformément à l'État de droit, en prévoyant également une procédure d'opposition et de plainte contre le refus ou le retrait de l'immatriculation. Par conséquent, il conviendrait de reformuler comme suit l'article 3, paragraphe 4:

> «4. Les États membres veillent à ce que les intermédiaires dont la demande d'immatriculation a été refusée ou qui se sont vu retirer leur immatriculation en raison d'une sanction conformément à l'article 7 aient la possibilité d'introduire une procédure de recours. Les États membres veillent à ce que le public puisse accéder facilement aux registres d'immatriculation tenus en vertu du paragraphe 1».

4.4. *Article 4 — Exigences professionnelles*

4.4.1. L'article 4, paragraphe 1 vise à définir les exigences relatives aux qualifications professionnelles des intermédiaires d'assurance, sans préciser ni la durée, ni le contenu technique de la formation sur laquelle reposent ces qualifications dont dépend l'immatriculation de l'intermédiaire dans le registre national. La formulation «connaissances et aptitudes générales, commerciales et professionnelles nécessaires» ne se réfère même pas à la définition de l'activité d'intermédiation en assurance. Ces exigences en matière de connaissances et d'aptitudes des intermédiaires, laissant la porte ouverte à de nombreuses interprétations, présentent le risque qu'en cas de réglementations nationales très différentes, l'objectif de renforcement de la protection du preneur d'assurance, en particulier en ce qui concerne les exigences relatives aux compétences techniques de l'intermédiaire, ne puisse pas être atteint. L'absence de définition d'une qualification de base minimum, tenant compte de la protection du preneur d'assurance, donnera lieu à d'importantes distorsions de concurrence pour l'intermédiaire dans le cadre de la libre prestation des services visée par la directive. L'équivalence des dispositions nationales concernant les intermédiaires en assurance, que la recommandation 92/48/CEE cherchait déjà à garantir, ne semble toujours pas assurée par la proposition de directive à l'examen.

4.4.1.1. Eu égard aux exigences professionnelles parfois très élevées posées par les États membres en matière de

qualification des intermédiaires d'assurance, et étant donné par ailleurs qu'il n'est pas possible d'uniformiser les exigences en matière de formation technique des intermédiaires d'assurance par le biais d'une directive européenne, le Comité économique et social n'est pas partisan d'une directive réglementant de manière uniforme la formation professionnelle. Il recommande toutefois, en référence à la proposition du BIPAR [1], d'établir au moins une «norme minimum» offrant à chaque État membre la possibilité de définir sur cette base une formation au niveau national; cette norme comprendrait un nombre minimum d'heures de formation théorique et technique. Il appartiendrait aux États membres, en concertation avec les fédérations professionnelles, les compagnies d'assurance, les chambres de travail et les représentations des travailleurs, de formuler, présenter et mettre en œuvre un programme de formation et de définir des dispositions précisant dans quelle mesure le nombre d'heures de formation peut être réduit en fonction des connaissances spécifiques à la profession acquises précédemment. Cette formation devrait être sanctionnée par un examen final objectif, qui, en fonction du système appliqué dans l'État membre, serait organisé soit par l'État, soit par un organisme agréé par l'État en vertu d'une autorisation légale. Par conséquent, il est proposé de formuler comme suit l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa:

> «1. Tout intermédiaire d'assurance ou de réassurance doit prouver qu'il possède les connaissances et aptitudes générales, commerciales et professionnelles nécessaires en matière d'assurance, acquises dans le cadre d'une formation pratique et théorique comptant au moins 300 heures au total. Ce nombre d'heures peut être réduit compte tenu de connaissances spécifiques à la profession acquises précédemment. Cette formation est sanctionnée par un examen organisé par un organisme public ou un organisme agréé par l'État».

4.4.2. Le Comité suppose que les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, peuvent également s'appliquer aux banques et aux caisses d'épargne qui, outre la prestation de services financiers, accèdent à l'activité d'intermédiation en assurance ou exercent cette activité, ce qui entraînerait l'obligation pour la direction de ces entreprises de remplir toutes les conditions de l'article 4 et d'être immatriculée. Les salariés de ces entreprises prenant directement ou indirectement part à l'activité d'intermédiation en assurance doivent posséder les connaissances et aptitudes nécessaires pour pouvoir accéder à l'activité d'intermédiation ou exercer cette activité et être placés sous le contrôle de la direction de l'entreprise immatriculée [2].

4.4.3. Le troisième alinéa de l'article 4, paragraphe 1 laisse aux États membres toute latitude en ce qui concerne l'application de ces dispositions aux personnes physiques qui accèdent à l'activité d'intermédiation en assurance ou qui exercent cette activité, pour autant que l'intermédiation en assurance ne constitue ni leur activité professionnelle principale ni la source principale de leurs revenus professionnels, et dans la mesure où un intermédiaire satisfaisant aux conditions fixées au premier alinéa ou une entreprise d'assurance assume toute la responsabilité de leurs actes et leur fournit une formation de base appropriée.

4.4.3.1. Cette exception est en contradiction avec l'intention de la Commission de «garantir que toute personne (physique ou morale) qui accède à l'activité d'intermédiation en assurance ou en réassurance ou qui exerce cette activité soit immatriculée sur la base d'exigences professionnelles minimales» [3]. Elle est également en contradiction avec l'opinion de la Commission selon laquelle il est indispensable, pour garantir de manière efficace les intérêts des preneurs d'assurance, que la directive et les exigences qu'elle contient visent l'ensemble des intermédiaires d'assurance [4].

4.4.3.2. La possibilité que des dispositions nationales imposent des qualifications professionnelles différentes aux intermédiaires d'assurance, si elle est mise en œuvre, constitue une inégalité de traitement injustifiée et donc une violation du principe d'égalité. Il est de peu d'importance que les personnes non immatriculées travaillant pour une entreprise ou un intermédiaire immatriculé doivent être couvertes par la responsabilité de leur «patron». En effet, cette garantie ne protège le preneur d'assurance qu'après un dommage dû à un mauvais conseil ou à une erreur de l'intermédiaire, mais ne permet pas d'éviter ces problèmes. La directive doit justement viser à éviter les conseils erronés ou les erreurs de contrats si elle souhaite faire suffisamment droit à la protection du consommateur.

4.4.3.3. Il convient de ne pas faire expressément la distinction entre activité principale et activité complémentaire. En effet, une activité d'intermédiation exercée deux heures par jour doit-elle être considérée comme une activité complémentaire pour une personne n'ayant pas d'autre activité? Ou faut-il considérer qu'une personne travaillant à mi-temps comme salarié et à mi-temps comme intermédiaire d'assurance non salarié exerce une activité complémentaire?

4.4.3.4. Le Comité économique et social recommande dès lors instamment que le troisième alinéa de l'article 4, paragraphe 1, soit purement et simplement supprimé.

4.4.4. La proposition de la Commission ne prévoit pas de dispositions transitoires pour les intermédiaires exerçant depuis longtemps une activité d'intermédiation en assurance de manière indépendante. Le Comité ne juge pas opportun d'obliger ces intermédiaires à suivre une formation pour pouvoir être immatriculés et donc poursuivre leur activité. Le

(1) Cf. note en bas de page nº 13.

(2) Tel est aussi l'avis exprimé par les représentants de la Commission lors de la réunion tenue le 20 février 2001 par le groupe d'étude «L'intermédiation en assurance» de la section «Marché unique, production et consommation» du CES.

(3) COM(2000) 511 final, exposé des motifs, paragraphe 1.3, premier alinéa.

(4) COM(2000) 511 final, exposé des motifs, paragraphe 2, commentaire de l'article 1.

Comité propose donc l'introduction d'une clause de maintien des droits acquis, remplaçant le troisième alinéa de l'article 4, paragraphe 1, et formulée comme suit:

> «Les États membres ne sont pas tenus d'appliquer l'exigence visée au premier alinéa aux personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur des dispositions nationales de mise en œuvre de la présente directive, exercent une activité d'intermédiation en assurance depuis plus de 3 ans.»

4.4.5. L'article 4, paragraphe 2, premier alinéa stipule que pour pouvoir être immatriculés, l'intermédiaire d'assurance et de réassurance ne doivent, entre autres, jamais avoir été déclarés en faillite. La notion de faillite n'est pas usuelle dans tous les États membres; ainsi, en Allemagne, elle a été supprimée par la «loi sur l'insolvabilité» ([1]) en 1994 et remplacée par la notion d'«insolvabilité». Outre la faillite et l'insolvabilité, d'autre actes punissables sont incompatibles avec l'exercice de l'activité d'intermédiation en assurance, en particulier les délits contre les biens, dont le détournement ou l'utilisation frauduleuse de fonds. Afin de clarifier et de compléter cet article, il est donc recommandé de le libeller comme suit:

> «..., ils n'ont jamais été déclarés en faillite, ils n'ont jamais fait l'objet d'une procédure judiciaire d'insolvabilité, et aucune peine pour délit contre des biens étrangers n'a jamais été prononcée à leur égard, à moins qu'ils n'aient été réhabilités conformément aux dispositions du droit interne».

4.4.6. À l'article 4, paragraphe 4, lettre (b), la Commission propose que les États membres puissent prendre des mesures pour garantir le transfert des primes et des indemnités en exigeant de l'intermédiaire une capacité financière correspondant à tout moment à 8 % de ses revenus annuels nets, avec un montant minimal de 15 000 euros.

4.4.6.1. Cette disposition imposerait non seulement pour la première fois la publicité des revenus à une profession, mais entraînerait également une charge économique considérable. Simultanément, elle est aussi trop vague pour être applicable: pour garantir la mise en œuvre d'une telle disposition, les autorités compétentes devraient effectuer des contrôles permanents, ce qui nécessiterait des dépenses administratives imprévisibles et impossibles à financer. En outre, l'importance de la somme devant rester disponible semble arbitraire, elle ne correspond pas à un besoin effectif de protection.

4.4.6.2. Le Comité économique et social considère suffisant d'imposer à l'intermédiaire la gestion des fonds de ses clients par le biais de comptes strictement distincts des comptes de la société dès lors que les comptes clients sont protégés contre la faillite, comme l'exigent les dispositions de l'article 4, paragraphe 4, lettre (c). En outre, l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa autorise chaque État membre à prendre conformément à sa législation nationale les mesures possibles et nécessaires à la protection des fonds des clients.

4.4.6.3. Le libellé de l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa étant très complet, il est recommandé de renoncer à l'énumération non exhaustive des mesures de sécurité possibles, faisant l'objet des lettres (a) à (d), ou en tout cas de supprimer purement et simplement la lettre (b) de l'article 4, paragraphe 4.

4.5. *Article 5 — Notification en cas d'établissement ou de prestation de services dans d'autres États membres*

4.5.1. La proposition de la Commission prévoit, à l'article 5, un système de notification devant garantir la libre prestation des services et la liberté d'établissement au sein de la Communauté. Cet article définit la procédure que doit suivre tout intermédiaire immatriculé souhaitant exercer son activité professionnelle dans un État membre autre que celui dans lequel il est immatriculé. La procédure prévoit une triple obligation de notification, à savoir celle de l'intermédiaire à l'autorité compétente en matière d'immatriculation dans son pays d'origine, celle de l'autorité compétente du pays d'origine au service d'immatriculation du pays d'accueil et celle de l'autorité compétente du pays d'origine à l'intermédiaire, pour l'informer que sa notification a été transmise au service d'immatriculation du pays d'accueil. En outre, l'autorité compétente du pays d'accueil doit informer l'autorité du pays d'origine des conditions spéciales dans lesquelles, pour des raisons d'intérêt général, les activités considérées doivent être exercées sur leur territoire (article 5, paragraphe 3). L'autorité compétente du pays d'origine doit ensuite transmettre ces informations à l'intermédiaire. Selon les indications de la proposition de la Commission, au moins trois mois seront nécessaires avant que l'intermédiaire ne puisse s'établir dans un autre État membre ou y offrir ses services, et cela nécessitera plusieurs actes administratifs qui pourraient être évités.

4.5.1.1. Par conséquent, la Commission fait remarquer à juste titre qu'il conviendrait d'envisager la modernisation de cette procédure, et aborde l'éventualité de la publication des registres sur les sites internet respectifs des autorités compétentes, dans le respect du principe de la protection de l'intérêt général. La Commission suggère que cette procédure soit examinée conjointement avec les États membres.

4.5.1.2. Le Comité économique et social adhère entièrement à l'analyse de la Commission et propose de procéder dès à présent à la simplification proposée en utilisant les médias modernes.

4.5.1.3. Le Comité économique et social propose de reformuler l'article 5, paragraphes 1 et 2, comme suit:

> «1. Tout intermédiaire d'assurance ou de réassurance qui envisage d'exercer une activité pour la première fois

([1]) Allemagne: Loi sur l'insolvabilité du 5 octobre 1994 (BGBl. I, p. 2866).

dans un ou plusieurs États membres, en régime de libre prestation de services ou de libre établissement, en informe au préalable les autorités compétentes de l'État membre d'accueil. Dans le mois qui suit cette notification, ces autorités confirment à l'intermédiaire qu'il peut exercer son activité ou qu'il peut s'établir dans le pays. À défaut d'une telle confirmation, ou si la confirmation n'est pas transmise dans les délais, l'intermédiaire a le droit d'accéder à l'activité d'intermédiation et de l'exercer dans l'État membre d'accueil.

2. Les registres des intermédiaires d'assurance et de réassurance immatriculés sont rassemblés par les autorités compétentes des États membres sur une page internet commune et actualisés en permanence.»

4.5.2. En vertu de l'article 5, paragraphe 3, les autorités compétentes de l'État membre dans lequel l'intermédiaire souhaite opérer doivent informer les autorités compétentes de l'État membre d'origine des conditions spéciales dans lesquelles, pour des raisons d'intérêt général, les activités considérées doivent être exercées sur leur territoire. Cette formulation révèle que la directive ne garantira ni la libre prestation des services, ni la liberté d'établissement, alors que c'est précisément l'objectif qu'elle devrait viser. Sinon, chaque État membre pourrait fermer son propre marché en définissant des conditions supplémentaires allant plus loin que les exigences prévues à l'article 4. La directive devrait dès lors préciser que les conditions définies par les États membres ne doivent pas porter sur la formation visée à l'article 4, paragraphe 1 ([1]); par conséquent, il est proposé de compléter l'article 5, paragraphe 3 par la phrase suivante:

«Les conditions définies par les États membres ne doivent pas porter sur la formation visée à l'article 4, paragraphe 1 de la présente directive.»

4.6. *Article 10 — Informations fournies par l'intermédiaire d'assurance*

4.6.1. Selon la proposition de la Commission (versions allemande et française), l'intermédiaire d'assurance doit fournir au client, «avant tout premier contact», des informations énumérées à l'article 10, paragraphe 1. En réalité, il n'est pas possible de fournir des informations avant même qu'un contact ait eu lieu. Selon la version anglaise, les informations doivent être fournies «prior to any initial contract». Le Comité économique et social estime qu'il convient de reformuler le texte comme suit, conformément à la version anglaise:

«1. Au plus tard avant la conclusion de tout contrat, un intermédiaire d'assurance doit au moins informer le consommateur».

([1]) La remarque faisant l'objet de la note nº 17 s'applique également ici. Voir l'exposé des motifs de la proposition de directive, paragraphe 1.3.

4.6.2. En vertu de l'article 10, paragraphe 1, lettre (e), l'intermédiaire doit informer le consommateur de la personne pouvant être tenue responsable en cas de dommage. Outre l'intermédiaire en assurance, sa société et/ou ses associés, seules l'assurance responsabilité civile et la compagnie avec laquelle le contrat a été conclu entrent ici en ligne de compte. Par conséquent, le Comité recommande de reformuler cet alinéa comme suit:

«(e) des personnes physiques et/ou morales (associés ou société de l'intermédiaire, assurance responsabilité civile de l'intermédiaire, de ses associés ou de sa société, ainsi que nom et adresse de la compagnie d'assurance pour laquelle il travaille) qui doivent être tenues responsables des négligences, fautes ou conseils erronés de l'intermédiaire en relation avec l'intermédiation en assurance.»

4.6.3. En vertu de l'article 10, paragraphe 3 de la proposition de la Commission, les intermédiaires sont tenus, avant la conclusion d'un contrat, de spécifier les exigences et les besoins du client et préciser les raisons motivant le conseil qu'il fournit. Dans la plupart des cas, cette exigence n'est ni judicieuse ni praticable. Le motif de la conclusion d'un contrat d'assurance «responsabilité civile — automobile» est toujours l'acquisition ou la réimmatriculation d'un véhicule; un contrat d'assurance «annulation de voyage» couvre toujours le risque de ne pouvoir effectuer un voyage en raison d'une maladie. Dans la plupart des cas, la conclusion d'un contrat est conforme à la volonté claire et sans équivoque de la personne à assurer, de sorte que l'on peut considérer la consignation de la volonté du client davantage comme une charge administrative que comme une manière judicieuse de protéger le client. Le Comité estime donc que cette obligation ne devrait être imposée à l'intermédiaire d'assurance que si le client le souhaite. Le client devrait également être obligé de communiquer par écrit ses desiderata à l'intermédiaire en assurance. En cas de sinistre éventuel, il ne sera possible de déterminer les responsabilités que si des documents écrits sont disponibles pour les deux parties. L'intermédiaire devrait toutefois être tenu d'informer le client de son obligation de consigner sa volonté. Il est donc proposé de reformuler l'article 10, paragraphe 3 comme suit:

«3. À la demande du client, l'intermédiaire d'assurance doit spécifier les exigences et les besoins du client en ce qui concerne la conclusion d'un contrat, ou donner par écrit ses conseils en la matière, si de son côté, le client communique par écrit ses desiderata à l'intermédiaire en assurance; ce dernier est tenu d'informer le client de cette obligation».

4.6.4. Le Comité économique et social propose d'apporter la précision suivante à l'article 10, paragraphe 4:

«Les informations visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ne doivent pas être fournies par l'intermédiaire d'assurance lorsque son activité concerne la couverture des grands risques ni par l'intermédiaire de réassurance, pas plus que par les intermédiaires liés à une entreprise, dans la mesure où ils n'offrent que des contrats d'assurance de la société à laquelle ils sont liés.»

4.7. *Article 13 — Transposition*

4.7.1. La Commission propose que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 31 décembre 2003 et en informent immédiatement la Commission.

4.7.2. Le Comité économique et social estime par ailleurs nécessaire que les États membres informent également la Commission du contenu et de la durée des programmes de formation et de qualification qu'ils définissent conformément à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa. Il est donc proposé de compléter comme suit l'article 13, paragraphe 1:

> «En particulier, ils informent sans délai la Commission du contenu et de la durée du programme de qualification qu'ils définissent conformément à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa.»

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Parts de marché des différents circuits de distribution en assurances dans certains pays de l'Union européenne

(en %)

Pays	Courtiers		Agents généraux		Guichets bancaires		Assurance directe		Autres	
	Non-vie	Vie	Non-vie	Vie	Non-vie	Vie	Non-vie	Vie	Non-vie	Vie
Autriche (*)	14	11	5	3	77	31	3	53	1	2
B	70	50	15	10	8	25	3	5	4	10
D	15	12	72	65	12	17	5	5	6	6
DK	15	18			5	5	40	35	41	42
ESP	18		43		15		20	4		
F	19	7	39	11	5	51	2	6	35	25
Fin	10	15	10	10		45	80	30		
Grèce	Données non disponibles									
IRL	65	50	4	17		15	30	33		
I	18	3	76	42	1	36	5	19		
NL	60				15		20		5	
L	10		80		5		5			
P	16	1	59	12	4	80	14	4	7	1
S	Données non disponibles									
UK	70	48	18	5		15	10	2	2	33

(*) En Autriche, les banques peuvent exercer la fonction de courtier ou d'agent.

Source: BIPAR 2001.

Avis du Comité économique et social sur le thème «La situation de la nature et de la protection de la nature en Europe»

(2001/C 221/22)

Le 13 juillet 2000, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de la préparation des travaux en la matière, a émis son avis le 11 mai 2001 (rapporteur: M. Ribbe).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Objectif et structure de l'avis d'initiative

1.1. Par cet avis d'initiative, le Comité entend apporter sa contribution aux discussions actuellement en cours dans l'Union européenne concernant la situation de la nature, des paysages, la protection de la nature en Europe sur un plan général, et l'intégration de la protection de la nature dans d'autres domaines politiques en particulier.

1.2. Le chapitre 2 relève l'importance du patrimoine naturel européen et souligne le besoin d'une coordination en matière de protection de la nature de la part de l'Union européenne. Le chapitre 3 traite ensuite de la mise en œuvre des directives européennes en la matière. Le chapitre 4, qui constitue le cœur du présent avis, examine la cohérence de la politique européenne. La question qui se pose est de savoir si les politiques européennes accordent désormais davantage d'importance à la protection de la nature que cela n'a été le cas les années précédentes et quelles améliorations sont absolument indispensables. Les réflexions contenues dans cet avis se concentrent sur les domaines dans lesquels l'Union européenne a une influence déterminante.

1.3. Il est indéniable que la nature est influencée par des interventions de nature très diverse, telles que l'urbanisation, les activités de loisirs, les travaux d'excavation, l'agriculture et la sylviculture, le développement des transports et des infrastructures, la construction de canaux, les retenues et les dérivations d'eau, pour n'en citer que quelques-unes. Le Comité entend se concentrer dans le présent avis sur la politique agricole commune, par le biais de laquelle l'Europe exerce une influence considérable sur le mode d'utilisation des sols et, par conséquent, sur l'état de conservation de la nature. Intégrer la protection de la nature dans l'agriculture est fondamental, précisément parce que 44 % des terres européennes, ainsi que de grandes parties des zones concernées par le projet Natura 2000, font l'objet d'une exploitation agricole.

2. La situation de départ pour la protection de la nature européenne

2.1. L'Europe ne dispose pas seulement d'un patrimoine culturel d'une richesse exceptionnelle. Les différents paysages cultivés et naturels représentent un patrimoine naturel remarquable. La grande diversité des différents types de paysages ainsi que de la faune et de la flore qu'ils abritent fait tout le charme et l'intérêt du continent. Leur conservation est devenue un enjeu central pour la sphère politique et administrative et pour les citoyens.

2.1.1. Cela étant, la protection de la nature n'est pas uniquement un but en soi. La nature est un fondement indispensable de la vie et de l'économie et constitue une ressource importante pour les activités économiques. Elle est également à la base de nombreuses activités sportives, de loisirs et de détente, elle conditionne la santé publique et sert de base à certaines thérapies médicales.

2.2. La grande diversité de la faune et de la flore est le résultat non seulement de conditions naturelles très diverses, mais également d'une exploitation adaptée. Quantité d'espèces et d'écosystèmes dépendent directement du mode d'exploitation des sols. La présence d'un grand nombre d'espèces nécessitant aujourd'hui une protection renforcée n'a été rendue possible que grâce aux modes de production agricole des siècles passés, extensifs selon les critères actuels. «L'Europe» présente cependant une bien trop grande diversité pour que l'on puisse parler, pour la nature et les paysages, de conditions comparables et transférables, d'où la tout aussi grande diversité des exigences en matière de protection de la nature. Ainsi se trouve-t-on confronté, dans les grandes étendues sylvestres de Scandinavie, à des conditions et problèmes différents de ceux des Highlands écossais, des Alpes, de l'Estrémadure espagnole aride ou de certains États ou régions où l'on pratique souvent une agriculture intensive [1].

2.3. La préservation de la nature et de sa diversité est une tâche qui doit être assumée également et avant tout par les États membres et les régions, ainsi qu'au niveau des collectivités territoriales. Il est également du devoir de chaque citoyen de s'engager en faveur de la protection de la nature et de l'environnement. Les nombreux exemples positifs émanant déjà de particuliers, d'organisations de protection de la nature et d'agriculteurs montrent que nombreux sont ceux qui prennent fait et cause pour la protection de la nature et des

[1] Telles que la Bretagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, le nord-ouest de l'Allemagne, le sud-est de l'Angleterre, la plaine du Po, etc.

paysages. Il s'agit là typiquement d'une mission à mener à bien selon une approche «de bas en haut», à condition toutefois de l'accompagner de mesures politiques. C'est pourquoi un engagement coordonné au niveau européen également est non seulement utile mais absolument obligatoire. Le succès de la protection de la nature en Europe passe en effet obligatoirement par une coordination au niveau supérieur de la part de l'Union européenne.

2.3.1. La nécessité d'une telle coordination résulte d'une part du fait que de nombreuses espèces ne sont pas liées à un habitat régional unique mais migrent, parfois sur des milliers de kilomètres, entre leurs quartiers d'été et d'hiver. La nature ne connaît pas de frontières. La préservation d'un grand nombre d'espèces, comme par exemple la grue migratrice, ne pourra être couronnée de succès que si l'on protège non seulement les lieux de couvaison et quartiers d'été, dans l'Europe du nord par exemple, mais également les quartiers d'hivernage, en Espagne par exemple. De plus, comme des voyageurs se déplaçant à pied ou en voiture, les espèces migratrices ont besoin, pendant leur migration entre les quartiers d'été et d'hiver, non seulement de lieux de repos, mais aussi d'emprunter des corridors. L'Europe sert en outre de quartier d'hiver pour les oiseaux migrateurs asiatiques dont la nidification a lieu en Sibérie, mais c'est aussi un lieu de nidification pour les oiseaux migrateurs dont les zones d'hivernage se trouvent en Afrique. La protection de la nature en Europe influe donc également à bien des égards sur la biodiversité dans les régions extra-européennes.

2.3.2. Une coordination au niveau de l'UE s'impose également en raison du fait que, quand bien même un certain nombre d'espèces animales et végétales ne se trouvent pas dans toutes les régions d'Europe, elles n'en font pas moins partie de la culture européenne. En d'autres termes, leur protection n'est pas dans l'intérêt d'un seul État mais de l'Europe toute entière, tout comme il est communément accepté que certains monuments culturels nationaux bénéficient des efforts communautaires pour leur protection. À titre d'exemple, on peut citer le plus grand oiseau d'Europe capable de voler, l'outarde barbue (Otis tarda), dont les quelques exemplaires restants se trouvent surtout dans la péninsule ibérique; ces oiseaux, au nombre de 15 000 environ en Espagne et de 200 à 300 au Portugal, représentent près de la moitié de la population mondiale. On pourrait également mentionner l'ours brun, le loup, le lynx, le bison, un grand nombre de chiroptères ou encore d'insectes [par exemple le Damier de la succise [1], l'Azuré des paludes [2] ou la Rosalie des Alpes [3]]. La protection de ces espèces nécessite des mesures particulières qui auront souvent pour effet de maintenir une agriculture traditionnelle, non compétitive dans les conditions de concurrence actuelles.

2.4. La diversité de la faune et de la flore a connu ces dernières années un déclin extrême et rapide. La rapidité désastreuse de ce processus est particulièrement préoccupante: en l'espace de quelques années ou dizaines d'années, certaines espèces ont déjà disparu, d'autres sont fortement menacées d'extinction, d'autres encore sont en péril ou exposées à un risque potentiel. Un tout petit nombre d'espèces seulement, vivant à proximité des établissements humains, ont été capables de s'adapter aux conditions changeantes et voient leur population s'accroître. Mais de manière générale, l'état de la nature et de la protection de la nature en Europe sont très préoccupants. Malgré quelques succès retentissants ayant permis de stabiliser certaines espèces (par exemple la protection des rapaces en Europe centrale), force est de constater que les mesures prises ces dernières années ne se sont malheureusement montrées que partiellement efficaces et n'ont pu ni stopper, ni renverser fondamentalement la tendance générale, qui est négative. L'Agence européenne de l'environnement écrit, dans son deuxième rapport sur la situation de l'environnement en Europe (1999): « Les espèces sauvages vivant en Europe continuent d'être sérieusement menacées et le nombre des espèces en déclin augmente ... Dans de nombreux pays, cette menace pèse sur près de 50 % des espèces connues de vertébrés ... Plus d'un tiers des espèces d'oiseaux en Europe a (...) déjà amorcé un déclin».

2.5. Les causes de cette tendance sont très diverses. La principale menace réside aujourd'hui sans aucun doute dans la réduction, voire la disparition totale, des biotopes des animaux et des plantes. Sur un plan historique, la chasse directe de certaines espèces (ours, loups, lynx) a joué un plus grand rôle que ce n'est le cas maintenant, mais aujourd'hui, la chasse directe de ces animaux reste encore dans une certaine mesure problématique. Le recul des biotopes adaptés, entre autres à cause des constructions, de l'évolution des pratiques d'exploitation agricole et forestière, de l'apport de substances nocives, du découpage des grands espaces, par exemple par les axes de communication, les infrastructures touristiques (notamment dans les régions côtières), etc., n'est pas encore stoppé. Bien au contraire: on continue à construire, à assécher les zones humides, à irriguer les terres sèches, à provoquer des problèmes d'eutrophisation par un apport excessif d'engrais sur des sites pauvres en substances nutritives, etc. À côté des responsabilités locales et nationales, c'est la politique agricole et structurelle mise en œuvre au niveau de l'UE, trop exclusivement axée sur la production et la croissance, qui a été et dans bien des cas est encore à l'origine d'un grand nombre de ces changements négatifs. Entre-temps, un certain nombre d'États membres ont introduit des mesures qui n'ont toutefois pas pu infléchir les tendances négatives imposées d'en haut.

2.5.1. La politique de la pêche est à l'origine de problèmes dont la portée a jusqu'ici été sous-estimée. Sous la pression économique croissante, les grandes flottes de pêche ont recours à des méthodes de pêche de plus en plus radicales. Il n'est pas rare de prendre dans les chaluts des espèces menacées de tortues de mer ou de mammifères marins telles que le phoque moine (Monachus monachus), d'autres espèces de phoques, de petits cétacés ou des dauphins. En revanche, les méthodes de pêche traditionnelles, plus «douces», comme la pêche au thon pratiquée en Espagne à l'aide de lignes, peuvent difficilement survivre économiquement [4]. L'utilisation pour la pêche des eaux stagnantes et courantes est également source de conflits, dans la mesure où elle entre en concurrence avec des espèces piscivores (telles que la loutre) ou nuit à la qualité des eaux, par exemple à travers l'eutrophisation induite par l'apport d'aliments et d'engrais ainsi que par les eaux résiduaires urbaines et industrielles, les déversements de chaux, l'empoissonnement en espèces étrangères, la création d'étangs, etc.

(1) Euphydryas (syn. Hypodryas) aurinia, Marsh Fritilary.
(2) Maculinea nausithous, Dusky Large blue.
(3) Rosalia alpina.

(4) Il est important que les gens le sachent: la chair d'un thon pêché à la ligne est blanche, celle d'un thon pêché au chalut est rouge. En choisissant d'acheter tel produit plutôt que tel autre, les consommateurs peuvent contribuer à la protection de la nature.

2.5.2. La disparition dramatique d'espèces et de ressources génétiques ne s'observe pas seulement en milieu sauvage, mais aussi dans le domaine des races d'animaux de rente et des variétés végétales. Un grand nombre des races anciennes d'animaux domestiques, adaptées aux conditions régionales, ont déjà disparu ou sont en voie d'extinction. La raréfaction de certaines variétés de céréales et de légumes est également problématique. Les organisations de protection de l'environnement, qu'elles soient publiques ou privées, ne prêtent pas suffisamment attention à ce problème. Bien que l'on voie actuellement les opinions évoluer à cet égard et que quelques initiatives aient par exemple été prises dans le cadre des programmes agri-environnementaux, il reste encore beaucoup à faire. On note toutefois que ce secteur peut également offrir des perspectives économiques, par exemple grâce à la commercialisation d'anciennes races d'animaux domestiques (telles que le porc de race allemande «Schwäbisch-Hällisches Schwein», le porc domestique ibérique).

2.6. La diversité des types d'habitat et des espèces a conduit il y a déjà plus de 100 ans de cela à découper l'Europe en régions biogéographiques déterminées et à examiner, pour chacune d'elles, quels sont les types d'habitats et les espèces les plus importants (au plan européen) pour ces régions, lesquels doivent bénéficier en conséquence d'une protection particulière. Sur la base des travaux scientifiques préparatoires, un découpage de l'Europe en zones biogéographiques a été inséré à l'article 1er point c) de la directive sur la faune, la flore et les habitats naturels.

2.7. Pour faire face à la situation critique que connaît la protection de la nature, les États membres, la Commission et en particulier la Direction générale Environnement ne se sont pas contentés de créer (et de faire appliquer) des directives, mais ont également développé dès le début des années 70 des stratégies particulières [1] et intégré la protection de la nature dans d'autres domaines politiques.

3. Le droit européen en matière de protection de la nature et sa mise en œuvre

3.1. Deux directives essentielles pour la protection de la nature ont été adoptées au niveau européen au cours des dernières décennies: la directive sur la protection des oiseaux (79/409) en 1979, puis la directive sur la faune, la flore et les habitats naturels (92/43) en 1992. Ces deux directives posent les conditions préalables fondamentales pour la protection d'importants types d'habitats et d'espèces animales et végétales menacés en Europe, le but étant de créer, entre autres, un réseau européen des zones à protéger les plus significatives (Natura 2000). Ces deux directives sont des outils essentiels pour la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique signée par les États membres et l'Union européenne (Convention sur la biodiversité, Rio 1992).

3.2. Le Comité souligne le fait que la directive sur la protection des oiseaux et la directive sur la faune, la flore et les habitats naturels représentent un ensemble de normes juridiques d'une importance cruciale [2]. Il est clair que les destructions massives opérées parmi les espèces animales et végétales, sans cesse décrites par les autorités nationales chargées de la protection de la nature et par les institutions européennes et dénoncées par les écologistes, n'ont pas pour origine des lacunes juridiques.

3.3. Il est vrai que la mise en œuvre de ces directives au plan national laisse souvent à désirer et est parfois insuffisante, aussi bien en ce qui concerne la notification des zones de protection Natura 2000 qu'en ce qui concerne la gestion des zones protégées et à protéger.

3.4. Dans son avis relatif à l'«évaluation globale du 5e programme communautaire d'action en matière d'environnement» [3], le Comité soulignait déjà que «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 œuvre chez eux et/ou qu'ils n'appliquent que contraints et forcés (à la suite d'une plainte de la Commission 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.» Il citait notamment comme «exemples caractéristiques» les directives importantes relatives à la protection de la nature, celles sur la protection des oiseaux et sur la protection de la faune, de la flore et des habitats naturels.

Désignation des zones protégées

3.5. Le CES critique le retard pris dans la notification et la désignation des zones protégées. Le fait que, 22 ans après l'adoption de la directive sur la protection des oiseaux, il subsiste encore entre la Commission et les États membres des désaccords quant à sa mise en œuvre et son application correctes, constitue un chapitre particulièrement regrettable de l'histoire de la protection de la nature en Europe. La Commission ne peut que constater, encore et toujours, «une insuffisance en nombre et en superficie des ZPS (zones de protection spéciale)» dans plusieurs États membres, (alors que la désignation de ces zones aurait dû être terminée dès 1981), ce qui oblige la Commission à privilégier «la poursuite de procédures d'infractions générales contre cette insuffisance globale, plutôt que de poursuivre l'absence de protection de chaque site individuel» [4]. De même, la transposition au plan juridique et technique de la directive sur la faune, la flore et les habitats naturels par les États membres a pu laisser et laisse encore fortement à désirer. Le calendrier arrêté parallèlement à la directive par les ministres nationaux de l'environnement pour la constitution du nécessaire réseau de zones protégées, le réseau «Natura 2000», n'a absolument pas été respecté, ce qui est hautement préjudiciable à l'objectif réellement poursuivi, celui de la conservation et de la sauvegarde des habitats importants et de la préservation d'espèces animales et de variétés végétales rares.

3.5.1. Il existe toutefois, dans ce domaine, des différences considérables entre les différents États membres. Certains États se sont déjà acquittés d'une grande part de leurs obligations, quand bien même ils l'ont fait avec retard, et ont déjà procédé dans une large mesure aux notifications des zones protégées. D'autres en revanche se distinguent négativement, bien que là aussi des progrès aient heureusement pu être constatés au cours des semaines et des mois passés.

(1) Stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique (COM(98) 42).

(2) Il est à noter toutefois que l'intention effective des deux directives, à savoir une protection de la nature à caractère préventif, n'est pas toujours suffisamment prise en compte.

(3) JO C 204 du 18.7.2000, par. 3.4.1.6.

(4) Cf. 17e rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (1999) (COM(2000) 92 final, p. 78).

3.5.2. Une mesure très efficace s'est avérée être la précision apportée par la Commission, selon laquelle les paiements en provenance des Fonds structurels, y compris ceux prévus par le règlement (CE) nº 1257/1999 relatif au développement rural, ne pourront s'effectuer que lorsqu'il aura été amplement établi par des notifications suffisantes que les projets (co)financés par l'Union européenne ne sont pas susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur les zones potentiellement concernées par la directive sur la faune, la flore et les habitats naturels (FFH). Même si le gel des paiements — quel que soit le jugement politique que l'on porte sur lui — n'a pas été mis à exécution de manière généralisée jusqu'ici, il a fait bouger les choses en ce qui concerne les notifications des zones [1]. Le Comité souligne à ce propos que par exemple les paiements effectués au titre du règlement 1257/1999 représentent une importante source de revenus pour les agriculteurs. D'où l'importance de procéder rapidement à la notification des zones, afin que les agriculteurs n'aient pas à souffrir financièrement de l'inertie des autorités.

3.6. Les raisons des retards observés dans la mise en œuvre des directives sont multiples. Elles résident, entre autres, dans la résistance que l'on rencontre sur place de la part d'utilisateurs du sol concurrents qui s'opposent à la détermination et au classement des zones protégées. Les communes craignent de subir des restrictions en matière d'urbanisation ou d'implantation de zones industrielles, les responsables de la planification des transports redoutent des problèmes pour leurs futurs tracés, les agriculteurs — déjà confrontés aux contraintes de l'urbanisation croissante et à ses conséquences (zones constructibles, routes, équipements de loisirs, etc.) — se sentent restreints dans leur activité et craignent des obstacles à leur développement ultérieur.

3.6.1. En particulier, le conflit entre protection de la nature et agriculture a largement contribué, ces dernières années, au retard pris dans la notification des zones protégées. Ce type de conflit résulte d'une mauvaise compréhension des différentes étapes de la procédure prévue par la directive sur les habitats naturels, qui comporte une phase de désignation des zones par les États membres, sur la base de critères exclusivement scientifiques, un processus de sélection par la Commission, toujours selon une approche scientifique, et enfin la phase de désignation proprement dite des zones. Étant donné que la première phase, celle de la présélection selon des critères scientifiques, s'est faite sans la participation du public, les intéressés ont eu l'impression que la décision était adoptée sans prendre l'avis des propriétaires fonciers et des utilisateurs des sols concernés. La conclusion en est qu'il y a lieu de procéder à de larges consultations à un stade antérieur déjà et non pas seulement lors de la désignation des zones et de l'examen des plans de gestion. Car en ne faisant pas participer les citoyens et en procédant à des opérations de classement de zones difficilement compréhensibles [2], les organismes publics de protection de la nature ne se sont pas fait des amis, bien au contraire: la résistance s'accroît, et dans l'esprit des gens, la protection de la nature prend une connotation négative.

3.6.2. Une information suffisante des propriétaires fonciers et des utilisateurs des sols sur les conséquences de la désignation des zones intégrées au réseau Natura 2000 a jusqu'ici fait largement défaut. N'étant pas associés à ce processus et étant de ce fait dans l'incertitude quant aux conséquences de cette désignation pour l'utilisation et l'exploitation futures de ces sols, ceux-ci se sont montrés assez réticents. Ces résistances devraient s'atténuer grâce aux compensations financières accordées à l'issue de la phase I, comme le prévoit la directive FFH, dans les «zones de protection spéciale» désignées, aux agriculteurs pour les obligations en termes de protection de la nature qui leur sont imposées à la demande de la société. Le CES, instance de dialogue de la société civile organisée, voit dans cet aspect un outil fondamental pour améliorer l'acceptation de la protection de la nature.

Gestion des zones protégées

3.7. Avec le développement — certes lent — des zones protégées, l'accent est mis dans une mesure croissante sur la gestion proprement dite de ces zones, conformément à l'article 6 de la directive FFH (établissement de mesures de conservation, mesures visant à éviter la détérioration des habitats naturels, examen de la compatibilité des plans ou projets avec les objectifs de conservation fixés pour le site concerné, mise en œuvre des plans et projets ayant une incidence négative dans des conditions très strictes). Il y a lieu là encore de régler autant que possible les conflits potentiels grâce à un dialogue avec les intéressés — en s'appuyant sur la législation environnementale existante et, si des plans de gestion sont nécessaires, de les arrêter d'un commun accord. Le CES souligne que la directive FFH permet à cet égard, grâce aux dispositions de son article 6, une bien meilleure prise en compte des intérêts économiques que ce n'est le cas de la directive communautaire sur la protection des oiseaux.

Recommandations pour la mise en œuvre des directives européennes sur la protection de la nature [3]

3.8. Le CES est d'avis que les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de ces deux directives ne doivent en aucun cas conduire à remettre en question les directives mêmes, à les amputer d'une partie de leur contenu ou à ne pas les appliquer intégralement.

3.9. Le CES en appelle aux États membres pour qu'ils satisfassent enfin aux obligations fixées par la directive 92/43/CEE concernant sa transposition correcte en droit national (en Allemagne par exemple) et la présentation de listes nationales complètes des zones retenues sur la base de critères pertinents [4]. Ce n'est qu'à cette condition que la

(1) Le CES rappelle à ce propos que la Commission est tenue, conformément à la législation européenne, de ne débloquer aucune ressource susceptible d'induire des conséquences négatives sur l'environnement, au nombre desquelles figure le risque d'affecter ou de détruire des surfaces pouvant faire partie du réseau Natura 2000.

(2) Un tronçon d'autoroute a ainsi été classé zone protégée. En Autriche, une zone a été classée afin de protéger le rollier d'Europe (Coracias garrulus). Or il n'y a pas un seul rollier d'Europe dans cette zone, ils vivent dans un biotope limitrophe.

(3) Consulter à ce propos le rapport du Parlement européen adopté le 17.1.2001, qui se montre très critique à l'égard de la mise en œuvre des directives sur la protection des oiseaux et sur la flore, la faune et les habitats naturels.

(4) L'avis du CES sur le Libre blanc de la Commission sur la responsabilité environnementale (JO C 268 du 19.9.2000) formulait une revendication analogue.

Commission pourra dresser une liste des zones d'importance communautaire, de sorte que les États membres puissent, comme le prévoit la directive, classer ces zones en zones de protection spéciale d'ici 2004 au plus tard. À cet égard, le Comité accueille favorablement les procédures d'infraction introduites par la Commission à l'encontre de certains États membres et encourage cette dernière à poursuivre strictement ces procédures légales. Il invite également les États membres concernés à se conformer enfin à l'obligation d'une notification suffisante des zones européennes de protection des oiseaux, conformément à la directive 79/409/CEE sur la protection des oiseaux [1].

3.10. Le Comité demande à la Commission et aux États membres de fournir plus d'explications. Ainsi, l'article 6 de la directive FFH ne doit-il pas être considéré comme un obstacle à toute activité économique et à toute utilisation des sols à l'intérieur et autour des zones Natura 2000. Son but consiste au contraire à assurer la pérennité de telles activités en faisant en sorte qu'elles ne nuisent pas aux objectifs de protection auxquels on entend parvenir grâce au classement. Le fait de fournir des explications ciblées — sur la base d'initiatives existantes telles que le bulletin d'information Natura 2000 de la Commission et le document interprétatif de l'article 6 de la directive FFH — peut venir à bout des craintes éprouvées par les acteurs concernés. Il convient de montrer clairement qu'une politique en faveur de la protection de la nature n'est pas en soi un objectif exclusif, mais joue aussi un rôle économique et social utile en termes de développement durable, par exemple en créant de nouveaux emplois. De nombreux projets ayant par exemple bénéficié de l'aide du programme LIFE démontrent que la directive FFH ne constitue pas un frein, mais favorise souvent des développements favorables. Il y a lieu de mieux faire connaître et échanger de telles expériences positives. L'important est que la protection de la nature donne satisfaction et incite les gens (en tout premier lieu les agriculteurs) à s'engager en ce sens, car les actions dans ce domaine se décident sur le terrain. À cet égard, il est essentiel de mettre à disposition à l'avenir également des outils adéquats pour la protection de la nature en Europe, et ce dans une perspective à long terme, et de les adapter à cet objectif. Cela vaut notamment pour la phase successive prévue par l'Agenda 2000, y compris pour l'instrument LIFE IV, qui doit tout d'abord être confirmé, et en particulier LIFE-Nature, dont la durée et la dotation budgétaire devraient être sensiblement augmentées par rapport à LIFE III.

3.11. C'est pourquoi il convient de renforcer la coopération entre les propriétaires fonciers, les utilisateurs des sols, les écologistes, les consommateurs et les touristes afin de mieux les impliquer, de manière concertée, dans la protection de la nature dans les zones Natura 2000, et d'améliorer leur motivation. Cela suppose également qu'une plus large place soit accordée aux questions relatives à la protection de la nature dans les mesures de formation et d'éducation à l'environnement. De nombreux projets remarquables de formation à l'environnement et de tourisme durable ont précisément été lancés dans des zones européennes de protection des oiseaux.

(1) Les associations de protection de la nature, notamment BirdLife International, ont dressé un inventaire des «Important Bird Areas» (IBA) permettant d'identifier les zones pertinentes, auquel la Cour européenne de justice s'est déjà référée à l'occasion de plusieurs affaires.

4. L'intégration de la protection de la nature dans l'agriculture

Introduction

4.1. Le présent chapitre se propose d'examiner dans quelle mesure la protection de la nature est intégrée dans la politique agricole commune (PAC). Considérant deux avis d'initiative adoptés en 1999 par le CES sur les «objectifs agri-environnementaux à poursuivre dans le cadre de l'agriculture multifonctionnelle» et le «modèle agricole européen» [2] ainsi que la communication de la Commission intitulée «Pistes pour une agriculture durable» [3] et le rapport spécial n° 14/00 de la Cour des comptes européenne sur la PAC et l'environnement, le Comité présente des recommandations pour une meilleure intégration de la protection de la nature dans la politique agricole commune. Il opère à cet égard une distinction entre les mesures d'accompagnement et le développement rural (second pilier de la PAC), d'une part, et l'agriculture «traditionnelle» (premier pilier de la PAC), d'autre part.

4.2. L'Agence européenne de l'environnement voit dans certaines formes d'agriculture intensive pratiquées de nos jours une menace importante pour la protection de la nature, parallèlement à d'autres nuisances. On pouvait lire ainsi, dans son 2e rapport sur la situation de l'environnement en Europe, paru en 1999: «La cause principale se trouve dans les limitations du biotope suite à la modification de l'utilisation du sol, notamment en raison de l'agriculture intensive. La menace que font peser sur la biodiversité les activités humaines s'est aggravée. Aucun progrès n'a été réalisé dans le sens d'une agriculture qui serait respectueuse de l'environnement».

4.3. Il n'existe aucun doute quant au fait que l'agriculture, qui se doit d'être productive du point de vue de l'économie agricole, en est arrivée à représenter un danger sérieux pour la diversité naturelle. Et cela à deux égards: les surfaces agraires faisant l'objet d'une exploitation intensive sont des biotopes perdus pour la plupart des espèces animales menacées; dans le même temps, poursuivre une exploitation plutôt extensive des surfaces se révélant importantes sur le plan écologique est une démarche de moins en moins intéressante sur le plan économique. Du point de vue de la protection de la nature, il convient donc de considérer comme un problème non seulement l'intensification de la production agricole, mais également l'abandon des formes d'exploitation extensive.

4.4. Le Comité souligne à quel point il est important, pour le développement de la protection de la nature et la préservation de la biodiversité (y compris en ce qui concerne les races d'animaux de rente et les variétés végétales) en Europe, d'avoir une approche positive du rapport entre agriculture et protection de la nature. À côté des paysages naturels non modifiés par la main de l'homme (qui ne représentent plus en Europe que des superficies extrêmement réduites), il existait et il existe certaines formes d'exploitation agricole ou sylvicole extensive qui sont bel et bien à l'origine de la diversité des biotopes dans les paysages cultivés européens. C'est pourquoi

(2) Cf. pour ces deux avis JO C 368 du 20.12.1999.
(3) COM(1999) 22 final.

une condition indispensable pour préserver et favoriser la biodiversité réside dans le maintien et le développement de certaines méthodes de production agricole et sylvicole peu utilisatrices d'intrants du point de vue actuel. Une politique concertée et adaptée de protection de la nature peut contribuer à préserver de telles formes de production extensive. La protection de la nature et de l'environnement peut également s'avérer économiquement intéressante: un développement écologique peut, s'il est coordonné avec la politique régionale, créer de nouveaux emplois et contribuer à la promotion de l'économie régionale.

4.5. Un nouvel élan doit à cet égard venir de la PAC qui doit faire en sorte que les intérêts de la protection de la nature soient examinés avec les agriculteurs et que les charges financières soient compensées. Ainsi envisagées, la protection de la nature et une agriculture respectueuse de l'environnement peuvent même devenir une nouvelle source de revenus, pour autant que la société rétribue les prestations qu'elle exige de l'agriculture. Afin d'encourager cet apport positif de l'agriculture à la protection de la nature et dans le même temps d'éviter autant que possible les retombées négatives sur la nature, il faut donc disposer de conditions économiques telles que la préservation de la nature et de l'environnement soit plus intéressante que leur détérioration. Plus la protection de la nature et des paysages est intéressante financièrement, mieux elle est acceptée par les propriétaires et les utilisateurs concernés.

4.6. Jusqu'à aujourd'hui, la politique agricole commune de l'UE était inspirée par une économie agricole principalement orientée vers l'optimisation et la rationalisation économiques. Cette approche a conduit à occulter régulièrement les questions écologiques de même que les problèmes sociaux et socio-économiques (comme par exemple la question de savoir de combien d'agriculteurs la société a besoin). Le fait de produire dans un environnement varié et présentant une grande biodiversité est devenu un handicap en termes de localisation. Il y a lieu d'inverser cette tendance et d'encourager une évolution qui soit favorable aux agriculteurs. Si la société souhaite que la production soit compatible avec les intérêts de la protection de la nature, elle doit également se montrer disposée à rétribuer les prestations dépassant le cadre des obligations sociales liées à la propriété et celui du respect des obligations légales de «bonnes pratiques agricoles». Cela suppose par exemple que le consommateur soit disposé à payer plus cher les produits concernés ou que les charges supplémentaires supportées par les agriculteurs en raison de l'utilisation de méthodes plus respectueuses de la nature et de l'environnement leur soient remboursées par les pouvoirs publics. Il faut en tout état de cause qu'à l'avenir, la diversité écologique et la variété des paysages soient un avantage en termes de localisation pour les agriculteurs. La PAC pourrait ainsi évoluer d'une politique de subventions en une politique rétribuant les prestations en faveur de la société (telles que la préservation de biotopes, de paysages aménagés par l'homme, d'éléments paysagers, etc.), évolution qui avait déjà été envisagée par le Commissaire MacSharry en préalable à la réforme agricole de 1992, mais qui n'a pas encore été suivie de manière conséquente.

4.6.1. Les changements induits par la politique agricole actuelle transparaissent dans la transformation du paysage rural. L'Allemagne n'est pas le seul pays où, par exemple, l'utilisation des prairies, importantes du point de vue écologique, devient de moins en moins intéressante du point de vue économique. L'économie pastorale traditionnelle est en voie de disparition, les surfaces d'herbage diminuent, celles qui restent sont exploitées de manière plus intensive. En Allemagne, sur les 57 types d'associations végétales combinant cultures et prairies, qui se différenciaient autrefois par leur végétation, on n'en dénombre plus que 6, ce qui a des effets dévastateurs pour la protection de la nature. Dans le même temps, le mode d'exploitation agricole s'est également modifié et les espèces d'oiseaux nidifiant dans des espaces cultivés et des herbages ouverts ont en principe été inscrites entre-temps sur la «liste rouge des espèces animales menacées» ou du moins sur la liste de «préalerte». Dans d'autres États membres comme la Grande-Bretagne, des oiseaux autrefois très répandus dans les paysages agraires comme l'alouette des champs, la perdrix grise, le bruant jaune et le bruant proyer ont enregistré une perte de leurs effectifs allant jusqu'à 80 % par rapport aux années 70 [1].

4.6.2. Par ailleurs, il existe des exemples d'effets positifs de l'agriculture extensive, comme par exemple l'utilisation des pâturages («dehesas») dans l'Estrémadure espagnole et au Portugal. Le mélange harmonieux qui a été opéré entre l'exploitation agricole extensive, l'économie pastorale extensive, l'exploitation commerciale du chêne-liège et du chêne rouvre représente, en association avec la transhumance historique (la migration du bétail des régions sèches du sud vers les estives du nord de l'Espagne), une forme d'exploitation qui a eu des effets nettement positifs pour certaines espèces vivant dans ces paysages cultivés. Mais l'agriculture dans ces zones pose de sérieux problèmes d'ordre économique.

4.7. Le conflit existant entre rentabilité des exploitations d'une part et exigences écologiques d'autre part n'est pas encore résolu pour l'instant. La résolution de ce conflit au niveau européen présente des difficultés en raison de l'absence dans le cadre de l'OMC de normes écologiques ayant une validité internationale, bien que l'éligibilité des mesures relevant de la «boîte verte» soit reconnue depuis que le cycle de l'Uruguay du GATT a été conclu avec succès. Pour les agriculteurs européens, il est difficile d'une part d'accepter davantage de contraintes environnementales et d'autre part d'être en concurrence avec des États disposant de meilleures conditions climatiques et où les notions de protection de l'environnement et de la nature sont inconnues.

4.8. La Commission et les ministres de l'Union européenne ont souligné, dans le cadre de l'Agenda 2000, la nécessité non seulement de développer la compétitivité de l'agriculture européenne sur le marché mondial mais également de conserver le caractère multifonctionnel de cette agriculture. On parle aujourd'hui du «modèle agricole européen». La Commission UE désigne par ce terme une agriculture qui non seulement fournit des produits de grande qualité, mais qui reste également attachée à la richesse de ses traditions culturelles, préserve la beauté des paysages, est en harmonie avec la nature et l'environnement, garantit les emplois et en crée de nouveaux, et qui, sans être très subventionnée, réussit à être compétitive sur le marché mondial.

4.9. Dans son avis d'initiative intitulé «Une politique visant

[1] The state of the UK's Birds 2000; RSPB, BTO & WWT 2001.

à consolider le modèle agricole européen» [1], le Comité a déjà expressément appuyé la nécessité de conserver cette multifonctionnalité, tout en se demandant «comment garantir, à l'avenir encore, avec le durcissement de la concurrence, les différentes missions de l'agriculture multifonctionnelle. (...) Il faut partir du principe que les entreprises agricoles des États membres de l'UE ne seront généralement pas davantage en mesure à l'avenir de produire durablement aux prix du marché mondial, hormis quelques exceptions et situations de marché particulièrement favorables».

Mesures d'accompagnement et second pilier de la PAC

4.10. Tant que les conditions régnant sur le marché mondial s'opposent à la mise en œuvre généralisée d'une agriculture compatible avec la protection de la nature, c'est à la politique de mettre en œuvre des efforts particuliers pour contrer les tendances négatives. Le règlement (CEE) nº 2078/92 sur l'environnement agricole a établi pour la première fois de manière systématique, dans les États membres de l'Union européenne, des programmes agri-environnementaux cofinancés par l'Union. Au total, ce sont environ 17 % des surfaces agricoles européennes qui sont concernées et influencées par ces programmes agri-environnementaux (ce qui signifie que 83 % des surfaces agricoles européennes ne sont ni concernées, ni influencées), des disparités extrêmes se faisant jour entre les différents États membres quant à l'action de ces programmes sur l'utilisation des terres et leur efficacité en termes de protection de la nature [2].

4.11. Dans une évaluation des programmes réalisée conformément au règlement (CEE) nº 2078/92 [3], la Commission parvient, entre autres, à la conclusion selon laquelle les mesures prises:

— se sont révélées très positives en ce qui concerne le développement de l'agriculture biologique, considérée comme une mesure importante en matière de politique environnementale;

— ont reçu un accueil trop froid dans les régions pratiquant l'agriculture intensive, d'où leur effet trop réduit, et

— n'ont pas conduit au développement d'un élevage extensif.

4.12. Ces faits sont confirmés par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial sur la PAC et l'environnement [4]. Il apparaît en substance que de nombreux gouvernements nationaux n'utilisent pas une grande partie des possibilités qui leur sont offertes d'améliorer la protection de la nature, y compris celles qui seraient cofinancées par l'UE. La Cour des comptes européenne constate [5] ainsi que seule l'Irlande a fait usage de la possibilité de consacrer à la protection de la nature, dans le cadre du régime de préretraite, des surfaces libérées: la superficie totale ainsi affectée à la protection de la nature en Europe est de 54 (!) hectares.

4.13. De manière générale, il convient toutefois de constater que les mesures prises en faveur de l'environnement agricole n'ont pas réussi à compenser tout à fait les disparités économiques existant entre les formes de production souhaitables du point de vue écologique et celles répondant aux exigences du marché. Les raisons de ce demi-échec se trouvent entre autres dans la dotation financière trop faible des programmes, le manque d'attrait financier, les questions que se posent les agriculteurs sur la durée des programmes et donc sur leur pérennité, ainsi que dans l'existence d'autres mesures d'aide, en dehors des mesures d'accompagnement, qui encouragent des formes d'exploitation plus intensive par des incitations financièrement plus intéressantes.

4.14. Les décisions de l'Agenda 2000 ont introduit quelques améliorations supplémentaires et le développement rural a été érigé en second pilier de la PAC. On citera entre autres l'augmentation des moyens consacrés aux mesures agri-environnementales, décidée dans le cadre du règlement (CE) nº 1257/1999 sur le «Développement rural». Il ne faut pas oublier toutefois que le second pilier de la politique agricole ne bénéficie que de 10 % environ des dépenses agricoles et que les mesures agri-environnementales ne représentent que la moitié de ces ressources, de sorte que 5 % seulement des dépenses totales de la PAC sont affectées à des programmes agri-environnementaux classiques. Une grande partie des moyens restent ainsi attribués au premier pilier de la politique agricole. Il y a lieu de déplorer l'absence ou l'extrême insuffisance de mesures incitant à poursuivre l'exploitation des surfaces cultivées de manière extensive ou à préserver par exemple les haies ou d'autres éléments du paysage. Les agriculteurs ne sont de ce fait pas suffisamment motivés économiquement à orienter leur production en fonction des besoins de la protection de la nature.

Premier pilier de la PAC

4.15. La plupart des ressources provenant de la section «Garantie» du FEOGA, soit 90 % environ, continuent d'être affectées aux organisations de marché du premier pilier. À cet égard, il y a lieu de tenir compte du fait qu'en ce qui concerne les mesures de développement rural (second pilier), les États membres doivent dégager des fonds importants dans le cadre du cofinancement.

4.16. Les organisations de marché ne couvrent pas toutes les cultures agricoles. C'est ainsi par exemple que des paiements directs sont versés pour les superficies plantées en blé ou en maïs d'ensilage, mais pas pour le mélange trèfle-graminées ou les prairies. Le fait de privilégier certaines cultures par rapport à d'autres a une incidence sur le paysage, avec des effets également sur la protection de la nature. Il faut mettre un terme à ces interventions, que l'on pourrait par exemple remplacer par une prime à la superficie.

4.17. Le Comité déplore le fait qu'un certain nombre de propositions qui avaient été émises par la Commission au cours du débat concernant l'Agenda 2000 et qui auraient été appropriées pour encourager, de façon directe ou indirecte, les modes d'exploitation compatibles avec la protection de la nature, aient finalement été rejetées par les États membres. On

[1] JO C 368 du 20.12.1999, par. 7.
[2] En Autriche par exemple, près de 70 % des surfaces cultivées sont concernées par les programmes agri-environnementaux, tandis que dans les régions à production intensive comme la Belgique ou les Pays-Bas, ces chiffres se situent largement sous la moyenne avec des pourcentages respectifs de 1,7 % et 1,9 %.
[3] Document de travail de la DG VI (VI/7655/98) sur l'évaluation des programmes agri-environnementaux.
[4] JO C 353 du 8.12.2000.
[5] Point 32 du rapport.

citera parmi ces propositions le projet de la Commission de supprimer la prime au maïs d'ensilage. On peut également critiquer fermement le caractère uniquement facultatif du lien entre paiements compensatoires et obligations écologiques, car les États membres introduisant l'éco-conditionnalité («cross-compliance») désavantageraient leurs agriculteurs sur le plan concurrentiel.

4.18. Le règlement (CE) nº 1259/1999 du 17 mai 1999 fixe les règles communautaires applicables aux paiements directs dans le cadre de la PAC. Conformément à l'article 3 de ce règlement, les États membres doivent prendre des mesures environnementales appropriées en ce qui concerne les surfaces cultivées et les productions agricoles bénéficiant de paiements directs, afin de donner plus de poids aux questions environnementales dans le cadre des organisations communes de marché («cross compliance», éco-conditionnalité). Il serait utile que la Commission adresse, le plus tôt possible, au Parlement, au Conseil, au CES et au CdR, une communication dans laquelle elle expliquerait comment les États membres ont respecté cette obligation. Il serait en outre souhaitable que le règlement d'application actuellement en cours d'examen soit adopté et entre en vigueur dans les meilleurs délais.

Recommandations pour une meilleure intégration de la protection de la nature dans l'agriculture

4.19. Le Comité souligne que les futures négociations de l'OMC, l'élargissement à l'Est et l'examen à mi-parcours devraient être mis à profit pour mettre en œuvre une politique agricole plus respectueuse de l'environnement et de la protection de la nature. Le Comité a l'intention d'élaborer un avis d'initiative à ce sujet.

4.20. Le Comité recommande que l'ensemble des instruments financiers de la Communauté créent à long terme une incitation à la réalisation des objectifs fixés par les directives relatives à la protection de la nature ou du moins n'aillent pas à l'encontre de ces objectifs.

4.21. Les incitations financières pour une agriculture suffisamment respectueuse de l'environnement sont souvent trop réduites à l'heure actuelle. Tant que les conditions cadres en vigueur à l'échelle mondiale ne permettent pas l'introduction généralisée d'une agriculture compatible avec la protection de la nature, il faut relever le niveau des aides consacrées aux mesures agri-environnementales afin de rallier tous les agriculteurs de l'Union européenne à des méthodes de production respectueuses de l'environnement. Les instruments financiers de la PAC devraient être orientés vers la défense des intérêts écologiques et socioculturels (biodiversité, impact sur l'emploi) en vue de l'obtention de résultats effectifs dans ce domaine. Dans ce but, il faut concevoir des indicateurs permettant d'évaluer les résultats de la politique agricole. Les organisations professionnelles agricoles, les associations de protection de l'environnement et les partenaires sociaux doivent être associés à ce processus afin d'obtenir un consensus. Les projets intégrés de protection de la nature conçus par l'UE doivent donc être développés grâce aux budgets alloués à la protection de l'environnement et aux programmes agri-environnementaux correspondants. Les modalités financières devront être examinées ultérieurement.

4.22. Dans les régions agricoles à forte productivité pratiquant des méthodes intensives, on fait généralement peu de cas des mesures en faveur de l'environnement agricole. C'est dans ces zones précisément que la biodiversité se trouve le plus menacée. C'est pourquoi le Comité recommande d'examiner de toute urgence les mesures incitatives dont le financement relève du premier pilier de la PAC afin de tester leur compatibilité avec la protection de la nature et de l'environnement. Cet examen devrait également intervenir le plus tôt possible afin d'en tirer les conséquences, le cas échéant, pour la réforme de la politique agricole avant même l'adhésion des PECO et les négociations de l'OMC.

4.23. Les États membres devraient montrer l'exemple aux citoyens également et en particulier aux propriétaires fonciers à qui il est demandé de s'engager en faveur de la protection de la nature. Ce n'est que si l'État adopte lui aussi un mode d'exploitation de ses sols respectueux de l'environnement ou les affecte intégralement à la protection de la nature que l'on peut espérer que les propriétaires (tels que les collectivités territoriales, les entreprises d'assurance, les églises ou les Maisons royales) en fassent autant.

4.24. Dans ce contexte, le Comité aimerait encore attirer l'attention sur le fait que les États candidats à l'adhésion possèdent encore des potentiels naturels considérables qui pourraient être menacés par l'adoption des conditions cadres actuelles de la politique agricole. Il demande donc à la Commission de réaliser et présenter immédiatement des études sur les conséquences prévisibles, sur le plan de la politique environnementale, de l'adoption de la PAC par les pays candidats à l'adhésion. Il y a lieu de ne prévoir aucune période transitoire pour l'application des directives de l'UE sur la protection de la nature.

4.25. Le Comité estime nécessaire d'intensifier beaucoup plus fortement le processus de consultation engagé avec les acteurs concernés et la société civile organisée, tant à l'intérieur des États membres de l'UE que dans les pays candidats à l'adhésion, afin qu'un meilleur accueil soit réservé aux décisions politiques prises en faveur de la protection de la nature. Il est dans l'intérêt de la protection de la nature aussi que la demande des citoyens d'être non seulement informés mais aussi activement associés au processus de décision soit dûment satisfaite.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «"Rapport sur l'évaluation de la distribution et des services de vente et d'après-vente de véhicules automobiles conformément au règlement (CE) nº 1475/95" (Supplément d'avis à l'avis sur le XXIXe rapport sur la politique de concurrence)»

(2001/C 221/23)

Le 23 janvier 2001, le Comité économique et social, conformément à l'article 23 paragraphe 3 de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur le thème susmentionné.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 16 mai 2001 (rapporteur: M. Regaldo).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité a adopté le présent avis par 83 voix pour, 22 voix contre et 8 abstentions.

1. Introduction

1.1. Conformément aux dispositions de l'article 11 du règlement (CE) nº 1475/95 [1] de la Commission du 28 juin 1995 concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à des catégories d'accords de distribution et de service de vente et d'après-vente de véhicules automobiles, la Commission européenne a rédigé un rapport [2] visant à fournir une évaluation complète des effets de l'application du règlement, et plus particulièrement de l'impact des accords existants sur les écarts entre les prix des véhicules neufs dans les différents États membres et sur la qualité du service offert aux consommateurs. Le rapport tient également compte des deux communications qui le complètent ou clarifient certains aspects du règlement, à savoir la communication sur le règlement (CEE) nº 123/85 [3] et la communication sur la clarification de l'activité des intermédiaires en automobile [4].

1.2. Le rapport constitue la phase initiale du processus qui permettra de définir les choix communautaires relatifs au futur régime juridique applicable aux accords de distribution des automobiles lorsque l'actuel règlement d'exemption (CE) nº 1475/95 arrivera à échéance, le 30 septembre 2002.

1.3. Le rapport s'articule autour de trois chapitres principaux:

— l'actuelle réglementation communautaire relative à la distribution des véhicules automobiles;

— la structure actuelle de la distribution de voitures et l'évolution récente du secteur;

— l'analyse des restrictions autorisées par le règlement (CE) nº 1475/95 en fonction de la situation et de la dynamique concurrentielle du secteur.

2. Cadre réglementaire de la distribution et du service d'après-vente des véhicules automobiles

2.1. Les accords entre entreprises qui affectent le commerce entre États membres et qui limitent le jeu de la concurrence sont interdits en vertu de l'article 81 paragraphe 1 du traité. Toutefois, conformément aux dispositions de l'article 81 paragraphe 3, et à condition que les quatre conditions qui y sont énoncées soient remplies, la Commission peut, au cas par cas ou par le biais d'un règlement, déclarer le paragraphe 1 inapplicable à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises.

2.2. La Commission a adopté sa première décision d'exemption dans le secteur des accords de distribution et de service de vente et d'après-vente des véhicules automobiles en 1974, dans l'affaire BMW.

Cette décision phare a inspiré la législation adoptée par la suite dans la mesure où, en autorisant le système de distribution exclusive et sélective appliqué par le fabricant en vertu de l'article 81 paragraphe 3, la Commission prenait réellement en compte, outre les aspects d'ordre purement juridique, les aspects socioéconomiques étroitement liés à la nature du produit automobile, reconnaissant de facto que ce type de distribution présentait un intérêt public suffisant pour être autorisée.

2.3. La décision BMW — toujours d'actualité — a été reprise et intégrée dans les grandes lignes dans les règlements d'exemption par catégorie concernant les accords de distribution et de service de vente et d'après-vente de véhicules automobiles qui ont été adoptés par la suite: le règlement (CEE) nº 123/85 entré en vigueur le 1er juillet 1985 et conclu pour une période de 10 ans, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 1995, et l'actuel règlement (CE) nº 1475/95 entré en vigueur le 1er juillet 1995 et conclu pour une durée de sept ans c'est-à-dire jusqu'au 30 septembre 2002.

2.4. Grâce au règlement (CEE) nº 123/85, qui couvrait des accords de distribution et de service de vente et d'après-vente sélectifs et exclusifs, la Commission espérait, en reprenant dans les grandes lignes la décision BMW, trouver l'indispensable compromis équilibré entre les multiples intérêts en jeu, à savoir:

(1) JO L 145 du 29.6.1995, p. 25; supplément d'avis du Comité économique et social, JO C 133 du 31.5.1995, p. 27.
(2) COM(2000) 743 final du 8 novembre 2000.
(3) JO C 17 du 18.1.1985.
(4) JO C 329 du 18.12.1991.

— l'intérêt des consommateurs à pouvoir acheter des véhicules neufs et des services après-vente et à acquérir des produits de qualité et un service après-vente à un prix compétitif, sur l'ensemble du territoire de l'Union;

— l'intérêt de l'industrie européenne à préserver l'image de marque des entreprises à travers l'externalisation de la distribution de façon rationnelle et efficace, et à accroître sa compétitivité sur le marché mondial;

— l'intérêt des distributeurs à assumer au mieux leurs obligations vis-à-vis de leur clientèle — fourniture de véhicules neufs, pièces détachées et service de vente et d'après-vente —, à disposer d'une meilleure base pour obtenir un retour sur investissement dans le cadre de leur activité, et à préserver leur indépendance économique;

— l'intérêt des fabricants de pièces de rechange à avoir accès aux réseaux de distributeurs et à préserver leur potentiel de recherche et de développement dans l'UE;

— l'intérêt des réparateurs indépendants à disposer de pièces de rechange nécessaires uniquement à la réparation ou à l'entretien des véhicules.

2.4.1. Les indispensables restrictions prévues dans les accords pour atteindre ces objectifs, qui satisfont aux quatre conditions édictées à l'article 81 paragraphe 3 du traité et visent une rationalisation et, partant, une distribution des véhicules automobiles et un service de vente et d'après-vente plus efficaces, prévoient la possibilité pour le constructeur d'imposer au distributeur les obligations suivantes, entre autres:

— ne pas vendre des véhicules automobiles concurrents des produits contractuels;

— vendre exclusivement aux consommateurs finaux ou à d'autres distributeurs du réseau;

— ne pas prospecter la clientèle en dehors du territoire contractuel;

— ne pas réaliser de ventes actives en dehors du territoire contractuel;

— ne pas vendre et ne pas utiliser des pièces de rechange concurrentes des produits contractuels et d'un niveau de qualité inférieur;

— fournir les produits contractuels exclusivement aux utilisateurs finaux ou aux revendeurs agréés appartenant au réseau de distribution du constructeur;

— fournir un service de vente et d'après-vente.

2.4.2. En ce qui concerne la protection des intérêts des distributeurs et leur indépendance économique, les dispositions suivantes ont été prévues:

— la liberté du distributeur de déterminer les prix et les remises lors de la revente des produits contractuels ne peut être restreinte;

— les accords conclus pour une période donnée doivent avoir une durée de validité d'au moins quatre ans, tandis que les contrats conclus pour une durée indéterminée peuvent être résiliés moyennant un préavis d'au moins un an.

2.4.3. Le bénéfice de l'exemption peut être retiré dans quatre cas spécifiques:

— absence de concurrence;

— obstacles au commerce parallèle et par conséquent à l'intégration des marchés;

— écarts de prix excessifs dus au règlement;

— prix ou conditions de vente objectivement injustifiés et discriminatoires.

2.5. Le Comité économique et social s'est prononcé en faveur du règlement en question dans un avis adopté lors de la session plénière des 28 et 29 septembre 1983 [1].

À cette occasion, le Comité a reconnu la nécessité d'un système d'exemption par catégories propre au secteur automobile en ce qui concerne les accords de distribution sélective (qualitative et quantitative) et exclusive. Il signalait en particulier les effets positifs d'un tel système sur la concurrence entre les différentes marques au sein de la CEE, et soulignait combien il était important d'assurer un bon équilibre entre les droits et les obligations mutuelles des parties, dans l'intérêt de la concurrence et des consommateurs.

2.6. À l'expiration du règlement (CEE) nº 123/85, la Commission a adopté une nouvelle exemption par catégories — le règlement (CE) nº 1475/95 — qui se fondait essentiellement sur les principes de base de l'ancien règlement relatifs à la distribution exclusive et sélective. La Commission a toutefois apporté de profondes modifications à l'ancien règlement afin d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'automobile et d'intensifier la concurrence au niveau de la distribution, de renforcer l'équilibre entre les différentes parties en accordant aux distributeurs une autonomie accrue par rapport aux constructeurs et en facilitant l'accès aux marchés des constructeurs et des distributeurs indépendants de pièces de rechange, et d'augmenter les possibilités de choix du consommateur.

2.7. Le règlement (CE) nº 1475/95 et les principales modifications qui y ont été apportées visaient les objectifs suivants.

[1] JO C 341 du 19.12.1983, p. 18.

2.7.1. Assurer que la distribution et le service de vente et d'après-vente des véhicules automobiles seront assurés de façon efficace, au profit du consommateur, et qu'il y aura une concurrence effective entre les systèmes de distribution des constructeurs (concurrence intermarques) et à l'intérieur de chaque système (concurrence intramarque).

2.7.2. Élargir encore le choix des consommateurs conformément aux principes du marché unique grâce:

— au recours à l'arbitrage entre les différents marchés par le biais des importations parallèles;

— à la promotion active de la vente de véhicules neufs en dehors du territoire contractuel en recourant à la publicité à condition que celle-ci ne soit pas personnalisée;

— à l'obligation pour les distributeurs d'assurer la réparation et l'entretien de tout véhicule ayant été vendu par un autre distributeur du réseau;

— à la possibilité pour les constructeurs et les distributeurs indépendants de pièces de rechange d'accéder plus facilement aux marchés.

2.7.3. Renforcer l'indépendance du distributeur par rapport aux constructeurs et accroître la compétitivité du premier grâce à:

— la possibilité pour le distributeur de vendre, dans des locaux de vente séparés, des véhicules automobiles d'autres constructeurs (distribution multimarques);

— la possibilité pour le distributeur de pratiquer tous les types de transactions, à l'exception de la vente à des revendeurs non agréés;

— l'interdiction faite au constructeur de modifier unilatéralement le statut du distributeur ou le territoire contractuel.

2.7.3.1. En ce qui concerne l'accroissement de l'indépendance économique du distributeur, le règlement stipule que:

— la durée des accords de distribution est prolongée de quatre à cinq ans, tandis que le délai de résiliation des accords conclus pour une période indéterminée est porté de un à deux ans afin de mieux protéger les investissements du distributeur;

— les objectifs de vente, l'importance des stocks et le nombre de véhicules de démonstration devront être déterminés par un tiers expert indépendant ou par un arbitre en cas de désaccord entre le constructeur et le distributeur.

2.7.4. Sauvegarder la concurrence sur le marché du service après-vente grâce à:

— la liberté pour le distributeur d'acquérir auprès de tiers des pièces de rechange d'une qualité équivalente à celle des pièces originales;

— la possibilité pour les fabricants indépendants de pièces de rechange de fournir ces produits à des revendeurs de leur choix;

— la possibilité pour les ateliers de réparation indépendants d'obtenir de la part du constructeur les informations techniques nécessaires pour la réparation des automobiles (à l'exception des informations couvertes par un droit de propriété intellectuelle ou constituant un savoir-faire secret).

2.8. Le Comité a aussi accueilli favorablement [1] le nouveau règlement (CE) nº 1475/95. À cette occasion, il a souligné qu'il était convaincu que ledit règlement devrait favoriser les constructeurs, les fabricants de pièces de rechange, les distributeurs et les consommateurs.

Le Comité a plus particulièrement attiré l'attention sur le rôle positif de l'arbitrage, l'extension des clauses restrictives, la nécessité d'harmoniser la législation sur la propriété intellectuelle et de mettre à jour la communication du 12 décembre 1984 sur le règlement n° 123/85 et celle du 18 décembre 1991 sur la clarification de l'activité des intermédiaires afin de les rendre plus compatibles avec le règlement.

3. Références à la nouvelle réglementation communautaire en matière de restrictions verticales

3.1. La Commission européenne a procédé à une révision en profondeur de la politique de la concurrence en matière de restrictions verticales avec l'adoption du règlement (CE) nº 2790/1999 [2] de portée générale et de la communication sur les lignes directrices, qui en constituent le principal document explicatif.

3.2. Le règlement remplace les précédents règlements d'exemption de la Commission relatifs aux accords de distribution exclusive (règlement (CEE) nº 1983/83) [3], aux accords d'achat exclusif (règlement (CEE) nº 1984/83) [4], aux accords de franchise (règlement (CEE) nº 4087/88) [5], ainsi qu'à la distribution sélective auparavant exclue des règlements d'exemption.

3.3. Bien que la Commission ait spécifié dès le départ que cette réglementation ne concernait pas le secteur automobile — approche par ailleurs vivement soutenue par le Comité économique et social dans ses différents avis en la matière —, il est évident que l'opportunité de la révision du régime spécifique d'ententes verticales prévu par le règlement (CE)

[1] JO C 133 du 31.5.1995, p. 27.
[2] JO L 336 du 29.12.1999 p. 21; avis du Comité économique et social, JO C 116 du 18.4.1999, p. 22.
[3] JO L 173 du 30.6.1983, p. 1.
[4] JO L 173 du 30.6.1983, p. 5.
[5] JO L 359 du 28.12.1988, p. 46.

nº 1475/95 devra être réexaminée en tenant compte du nouveau contexte juridique né de la réforme de la politique communautaire en matière d'ententes verticales.

3.4. Afin de garantir des canaux d'arbitrage suffisants entre marchés non intégrés, le nouveau règlement (CE) nº 2790/1999 stipule que l'exemption par catégories n'est pas applicable aux accords qui interdisent à l'acheteur de procéder à des ventes actives et de vendre à des intermédiaires ou à des revendeurs non agréés.

En outre, le nouveau règlement réserve à la Commission la faculté de déclarer (par voie de règlement) l'inapplicabilité de l'exemption dans les cas où des réseaux parallèles d'accords verticaux couvrent plus de 50 % du marché.

Comme l'a souligné le Comité économique et social à plusieurs reprises dans ses avis sur le nouveau régime, ces dispositions, conjointement à l'absence de toute mesure de protection en faveur des PME et de dispositions minimales relatives au préavis de fin de contrat et au recours à l'arbitrage, posent notamment de sérieux problèmes de compatibilité des accords de distribution d'automobiles, étant donné leur nature et leur diffusion, avec les principes et les obligations de la nouvelle réglementation communautaire relative aux ententes verticales.

4. **L'enjeu pour le système automobile européen**

4.1. La réglementation communautaire propre au secteur automobile, basée sur le concept de distribution exclusive et sélective, représente depuis plus de 25 ans un des fondements du système automobile européen, qui se distingue par un réseau extrêmement intégré et très compétitif entre les phases de production et de distribution par marques, au sein duquel les constructeurs traitent avec des partenaires sélectionnés sur la base de projets communs, tels que les fournisseurs de composants électroniques et de pièces de rechange en amont de la production, et le réseau de distribution et de service de vente et d'après-vente en aval.

4.2. Dans son ensemble, le système automobile européen est constitué de plus de 120 000 entreprises (dont 98 % de PME pour la distribution) qui emploient 3 900 000 personnes (dont 1 500 000 dans le réseau de distribution) et dont le chiffre d'affaires annuel s'élève à environ 400 milliards EUR.

4.3. L'Europe produit chaque année 16,5 millions d'automobiles assorties d'une garantie de un à trois ans. Une garantie de deux ans deviendra obligatoire dès l'entrée en vigueur de la directive 1999/44/CE sur certains aspects des garanties des biens de consommation, le 1er janvier 2002. En outre, les 200 millions d'automobilistes qui circulent en Europe grâce au système automobile européen se voient garantir la fourniture de pièces de rechange et un service de vente et d'après-vente et de réparation sur l'ensemble du territoire de l'Union, conformément au principe d'une gestion d'entreprise fondée sur des critères qualitatifs, sur la recherche constante de la satisfaction de la clientèle, sur des programmes pluriannuels de formation permanente du personnel et sur l'adoption de systèmes avancés d'informatisation et d'interconnexion.

4.4. À ces importantes données de nature socio-économique s'ajoutent d'autres données qui contribuent à compléter la définition du secteur: les véhicules ont un impact sur la sécurité des personnes et l'intégrité de l'environnement, exigent des réparations et un recours au service après-vente de façon régulière et irrégulière, doivent répondre à des normes techniques et environnementales strictes.

L'acquisition d'un véhicule représente pour beaucoup le deuxième investissement le plus important de leur vie, et on estime que les Européens consacrent entre 13 et 15 % de leur budget familial à leur véhicule. Tous ces facteurs témoignent du défi que le système automobile européen doit relever pour satisfaire les exigences de toutes les parties concernées, et en particulier des consommateurs.

4.5. Il faut également prendre en considération les véhicules destinés au transport routier des personnes et des marchandises — véhicules utilitaires et industriels, autobus — qui constituent un élément stratégique tant pour la société que pour l'économie de l'Union, et se distinguent notamment par le fait qu'ils ont toujours comme client final un opérateur professionnel qui poursuit des objectifs d'entreprise.

4.6. Le Comité invite par conséquent la Commission à mener une réflexion approfondie et à prendre dûment en considération tous ces aspects avant de clôturer la révision de l'actuelle réglementation communautaire relative à la distribution de véhicules automobiles.

5. **Considérations générales**

5.1. Le rapport d'évaluation de la Commission concernant l'application du règlement (CE) nº 1475/95 relatif aux accords de distribution de véhicules automobiles, de par son volume et l'ampleur de l'analyse qui y est faite, témoigne à juste titre du poids attribué à cet important et sensible secteur de l'économie européenne. Le Comité se félicite du précieux travail accompli par la Commission.

5.2. Même s'il n'a pas pour objectif de formuler des propositions pour la période qui suivra l'expiration du règlement actuel, le rapport représente malgré tout un point de départ et de référence pour les futurs travaux de la Commission dans ce domaine.

5.3. Le Comité signale à cet égard que le document de la Commission ne propose aucun chapitre récapitulatif reprenant les conclusions finales sur les aspects de l'actuelle réglementation communautaire en matière d'automobiles jugés par la Commission les plus significatifs en termes de protection de la concurrence et d'intégration des marchés.

5.4. À cet égard, il aurait été opportun de procéder à une distinction entre les restrictions expressément autorisées en vertu du règlement (par exemple l'exclusivité territoriale et l'interdiction de revente aux revendeurs indépendants) et les restrictions aux pratiques des opérateurs qui violent les limites prévues par le règlement concernant l'applicabilité de l'exemption (tels que les obstacles aux ventes passives aux consommateurs finaux ou les transactions entre distributeurs agréés, en fonction de la localisation des consommateurs ou des distributeurs concernés sur le territoire de l'Union).

5.5. D'une façon générale, il ressort du rapport que les dispositions législatives en matière de distribution sélective dans le cadre de la législation antitrust de la Commission ont permis à l'industrie automobile européenne, durant les 25 dernières années, de se restructurer et d'augmenter son niveau de compétitivité pour faire face aux défis mondiaux, à travers une optimisation du système de production (production à flux tendus, robotique, «just in time») et du système de distribution grâce à une restructuration et une intégration de plus en plus étroite avec le réseau de vente (distribution à flux tendus).

5.6. La préservation d'une image de marque forte, élément fondamental pour faire face au défi mondial de la concurrence entre les marques, et la responsabilité solidaire entre constructeurs et distributeurs pour les exigences de plus en plus strictes imposées par les directives et les règlements communautaires en la matière en termes de qualité et de sécurité, ont été rendues possibles précisément grâce à l'existence d'un système de distribution exclusive et sélective des véhicules automobiles.

5.7. Dans cette optique, le système de distribution exclusive et sélective semble donc avoir permis au système automobile européen d'appliquer les dispositions de l'article 81 paragraphe 3 du traité, qui prévoit d'autoriser tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises «contribuant à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte».

5.8. Du reste, la Commission, fortement soutenue dans cette approche par le Comité, admettait dans le règlement (CE) nº 2790/1999 sur les restrictions verticales que les accords verticaux de distribution exclusive et sélective non seulement jouent un rôle important pour le système économique, mais garantissent également aux consommateurs une part croissante du profit qui en résulte.

5.9. Concernant le lien entre distribution exclusive et sélective et secteur automobile, le Comité signale que le rapport met en évidence la façon dont le système de distribution en vigueur aux États-Unis est dans une large mesure comparable au système européen en termes de fonctionnement pratique. Le Comité souligne également que les dispositions législatives américaines, qui relèvent des compétences exclusives des différents États, ont un caractère contraignant et non facultatif comme c'est le cas dans l'UE. Il estime en outre que la protection économique du concessionnaire par rapport au constructeur — aussi bien en ce qui concerne la résiliation d'un accord que l'obligation de passer par le réseau autorisé pour la vente — est un instrument nécessaire pour assurer la protection du consommateur.

5.10. En ce qui concerne l'équilibre entre les parties concernées et les bénéfices pour le consommateur, le rapport souligne que malgré les améliorations prévues par le règlement (CE) nº 1475/95, l'indépendance économique du distributeur est encore fortement limitée par rapport au fabricant. Une telle situation a un impact sur la satisfaction optimale des besoins du consommateur.

5.11. À cet égard, le Comité rappelle ce qu'il a exprimé à plusieurs reprises dans ses travaux précédents, à savoir la nécessité de prévoir dans la future réglementation une réelle protection des distributeurs, grâce à un meilleur équilibre de la situation contractuelle et économique des PME faisant partie des réseaux de distribution, en élargissant autant que possible le champ d'action de l'expert ou de l'arbitre dans tous les aspects du rapport contractuel et en prévoyant une référence spécifique à la rupture de ce rapport.

6. **Observations particulières**

6.1. *Introduction*

6.1.1. La Commission, dans son rapport [1], affirme clairement que les principaux objectifs du règlement (CE) nº 1475/95 sont de veiller à l'efficacité de la distribution automobile au bénéfice du consommateur et l'existence d'une véritable concurrence tant entre constructeurs automobiles différents (concurrence intermarques) qu'au sein d'une même marque (concurrence intramarque). La réalisation de ces objectifs est liée à l'amélioration du choix offert au consommateur sur le marché intérieur et à l'amélioration des possibilités de commerce parallèle. Un autre objectif de la Commission est de renforcer l'indépendance des concessionnaires vis-à-vis des constructeurs.

6.1.2. Selon le rapport, il y a lieu de croire à l'heure actuelle que la concurrence entre marques dans le domaine des ventes de voitures dans l'Union européenne est réelle (conclusion du rapport, § 6.1.1.4). De l'avis du Comité, c'est là un fait économique majeur dans l'évaluation du degré de concurrence

[1] COM(2000) 743 final du 8 novembre 2000.

entre les marques également. Durant ces cinq dernières années, on a assisté à une réduction constante des prix de vente, à une amélioration progressive des performances techniques des véhicules en termes de sécurité et à une réduction de l'impact environnemental. Les efforts accrus consentis par les constructeurs et les concessionnaires afin d'offrir des services de plus en plus efficaces et étendus ont également permis d'améliorer la distribution. En outre, les réseaux de concessionnaires ont vu leur indice de satisfaction de la clientèle augmenter sans interruption.

6.1.3. En revanche, le rapport soulève un certain nombre de questions quant à l'efficacité de la concurrence intramarque, comme le prouvent les plaintes déposées auprès de la Commission et les enquêtes menées par la Commission de sa propre initiative (voir rapport p. 55 et annexes III et IV). Le Comité signale à cet égard que le rapport semble se concentrer de façon excessive sur la situation du marché britannique, pour lequel des arguments étrangers à la politique de la concurrence (régime fiscal et devise) pourraient déboucher sur des conclusions hâtives quant à un système qui s'est révélé efficace sur le reste du marché communautaire. Par ailleurs, le nombre de réclamations (entre 200 et 300 par an pour le Royaume-Uni contre 50 à 60 par an pour les autres consommateurs européens), comparé aux 16 millions de véhicules automobiles vendus chaque année en Europe, représente un pourcentage très faible face auquel il convient de relativiser le jugement selon lequel la concurrence intramarque serait inefficace.

6.2. *L'efficacité de la concurrence intramarque*

6.2.1. Deux facteurs importants doivent être pris en considération: le cadre juridique et le contrôle commercial des concessionnaires par les constructeurs.

6.2.2. Le cadre juridique de la concurrence intramarque

Les principales dispositions juridiques introduites dans le règlement (CE) nº 1475/95 afin d'améliorer la concurrence intramarque et les possibilités d'importation parallèle sont les suivantes:

— le droit pour les concessionnaires de promouvoir de manière active la vente finale de nouveaux véhicules aux clients finaux — soit directement, soit par le biais d'un intermédiaire — en dehors de la zone qui leur est dévolue par contrat par voie de publicité, pour autant qu'ils évitent toute publicité personnalisée (article 3 paragraphe 8 alinéa b);

— le droit pour les concessionnaires de vendre à d'autres concessionnaires appartenant au même réseau;

— l'obligation pour les concessionnaires d'effectuer des travaux d'entretien sur les véhicules vendus par un autre concessionnaire au sein du même réseau de distribution [article 5 (1)(1)a)];

— l'interdiction de lier la rémunération du concessionnaire à la destination finale du véhicule [article 6(1)(8)];

— dans le même temps, toutefois, le règlement autorise les constructeurs à interdire aux concessionnaires de vendre à des revendeurs non autorisés ou «indépendants» [article 3(10) et (11)].

6.2.3. Dans leur ensemble, ces dispositions semblent offrir une base de soutien juridique alléchante pour la concurrence intramarque et les importations parallèles. Le principal véhicule de la concurrence intramarque, dans le cadre de cet accord, semble être les intermédiaires qui agissent au nom des consommateurs.

6.2.4. Les principales dispositions juridiques visant à renforcer l'indépendance des concessionnaires sont les suivantes:

— une réduction de la portée des clauses de non-concurrence. Les concessionnaires peuvent désormais agir sur plusieurs marchés dans certaines conditions [article 3(3)];

— les concessionnaires sont autorisés à utiliser un atelier commun pour l'entretien de toutes les marques qu'ils représentent;

— interdiction est faite aux constructeurs de manière unilatérale de modifier le statut du concessionnaire ou du territoire couvert par ce dernier [article 6(1)(5)];

— les accords de distribution à durée déterminée doivent avoir une durée minimum de 5 ans, et

— les accords de distribution à durée indéterminée doivent prévoir un délai minimum de 2 ans avant toute résiliation;

— les cibles de ventes et les exigences en matière d'inventaire doivent faire l'objet d'un accord; il y a lieu de prévoir un arbitrage indépendant pour tout litige.

6.2.5. Prises dans l'ensemble, ces dispositions juridiques semblaient constituer, à l'époque du règlement, une base prometteuse pour une amélioration de l'indépendance des concessionnaires. Il convient toutefois de les évaluer à la lumière de la relation commerciale entre les constructeurs automobiles et les concessionnaires.

6.2.6. Les relations commerciales entre constructeurs et concessionnaires

Dans la pratique, le rapport montre que certaines caractéristiques de la relation commerciale entre le constructeur et

le concessionnaire inhibent la concurrence intramarque et reflètent une persistance de la dépendance du concessionnaire.

6.2.6.1. Le constructeur rémunère le concessionnaire au moyen d'un système de primes de fin d'année qui ne repose pas sur des critères totalement prévisibles, ce qui décourage les ventes latérales et accentue la dépendance du concessionnaire (§ 257 du rapport). Le Comité signale qu'une prévisibilité accrue des politiques de vente de la part des constructeurs pourrait permettre aux concessionnaires de mettre en œuvre avec davantage de flexibilité une politique de prix de nature à renforcer la concurrence intramarque.

6.2.6.2. L'absence de rabais basés sur la quantité ou le volume et l'étroitesse des marges réduisent la liberté des concessionnaires dans la fixation de prix différents (§§ 182 et 265 du rapport). Cette situation se traduit, dans une certaine mesure, par une limitation de la concurrence intramarque (§ 182 du rapport), sans empêcher toutefois d'autres formes de concurrence intramarque telle que la concurrence basée sur la qualité des services (§ 181 du rapport).

6.2.6.3. Dans les faits, les «accords» concernant les cibles de ventes entre constructeurs et concessionnaires reposent sur des cibles de ventes fixées dans la pratique par les constructeurs au niveau national, ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour les ventes à des intermédiaires, particulièrement lorsque les cibles sont combinées avec une répartition limitée des produits.

6.2.6.4. L'option «arbitrage» est rarement utilisée dans la pratique. Le rapport conclut toutefois que la possibilité d'y avoir recours contribue en général à des négociations plus sérieuses et plus équilibrées entre constructeurs et concessionnaires. Le Comité est favorable à un élargissement de la base d'arbitrage comme moyen d'améliorer l'indépendance du concessionnaire.

6.2.6.5. Le multimarché, bien qu'admis par le règlement, est rare dans la pratique sauf en Europe du Nord (§§ 208-210 du rapport). Il semble dès lors qu'un moyen théorique de parvenir à une plus grande indépendance des concessionnaires est sous-exploité. Le Comité se demande si la diffusion restreinte du multimarché ne s'explique pas sur le plan pratique par les coûts de structure, de gestion et de formation élevés, en particulier dans le cas de marques généralistes largement diffusées. En effet, sauf dans l'hypothèse de marques faisant partie d'un même groupe, le multimarché est plus souvent appliqué lorsqu'il vient compléter une gamme de produits ou pour des produits complémentaires qui n'entrent pas directement en concurrence les uns avec les autres.

Par ailleurs, le rapport de la Commission ne prend pas en considération la forme de multimarché pratiquée par les sociétés holdings qui contrôlent plusieurs concessionnaires de différentes marques.

6.2.6.6. La menace de dénonciation du contrat semble perpétuer le pouvoir du constructeur, notamment dans une situation où le nombre de concessions est en diminution et où la perte d'une concession avec un grand constructeur peut signifier, pour le concessionnaire, l'absence de toute perspective avec un autre grand constructeur (§ 253 du rapport). Il ne semble pas que l'octroi de périodes plus longues en vertu du règlement (CE) nº 1475/95 ait accru l'indépendance du concessionnaire.

6.2.6.7. L'on constate une tendance croissante à la concentration, qui se traduit par une diminution du nombre des concessionnaires et une augmentation de la surface des zones qui leur sont dévolues (§ 91 du rapport). Cette situation pourrait aggraver le danger de diminution de la concurrence intramarque à moins que ce risque ne soit compensé par une publicité plus extensive et par l'utilisation de l'internet. Le Comité signale que si l'utilisation de l'internet — qu'il est prématuré de juger étant donné que la phase de lancement n'est pas encore dépassée — est un instrument d'information valable, elle montre cependant ses limites en tant qu'instrument de vente directe tant en raison de la complexité du produit automobile que, notamment, en raison des pratiques commerciales qui prévoient très souvent la reprise du véhicule usagé au moment de l'achat d'une nouvelle voiture.

Le Comité souligne en outre que la vente par l'internet a été qualifiée de «vente passive» dans les lignes directrices sur le règlement relatif aux restrictions verticales. Si, comme cela semble être le cas, le même raisonnement est également appliqué au règlement sur la distribution des véhicules automobiles, on assistera à un renforcement de la concurrence intramarque.

6.2.6.8. L'on constate en Europe une persistance des différences de prix à marque et à modèle égaux. Les différences en matière de fiscalité sont l'une des causes principales de cette situation. Un autre facteur est la fluctuation des taux de change. L'on citera également la présence historique de tel ou tel constructeur sur un marché national donné ainsi que les coûts de distribution et de transport (§ 189 du rapport). Le Comité est d'avis qu'un rapprochement des régimes fiscaux (taxes et taux de TVA) et l'entrée en vigueur de l'euro permettront probablement d'accroître la transparence et de réduire les disparités entre les prix pratiqués sur le marché communautaire.

6.2.6.9. Les délais de livraison entre les États membres, notamment pour les commandes intramarques, sont souvent plus longs pour les acheteurs étrangers que pour les acheteurs nationaux (§ 200 du rapport). Le Comité estime avec la Commission qu'il est nécessaire de trouver une méthode permettant de mettre fin à ces retards de livraison entre États membres, à condition qu'il s'agisse de retards non justifiés.

6.2.7. Le Comité aimerait rappeler le fait qu'il existe un degré considérable de concurrence intramarque, puisque plus de 30 % (voire 60 % dans les zones métropolitaines) des ventes

du concessionnaire s'effectuent avec des consommateurs externes au territoire contractuel qui lui a été assigné. En outre, le niveau de concurrence intramarque pourrait être sensiblement accru par l'instauration de relations raisonnablement équilibrées entre le constructeur et le concessionnaire.

6.2.8. Si l'on veut mettre fin à cette situation, il serait préférable de tenter de modifier l'exemption par catégorie et de la proroger plutôt que de mettre fin au système de distribution sélective.

6.3. *La protection de la concurrence dans le marché des services après-vente*

6.3.1. L'un des objectifs du règlement (CE) nº 1475/95 était de protéger la concurrence sur le marché du service après-vente. L'un des aspects de cet objectif était d'améliorer l'accès des producteurs de pièces détachées aux réseaux de concessionnaires. À cette fin, le règlement (CE) nº 1475/95 renforce les droits des concessionnaires d'utiliser des pièces détachées de qualité équivalente en permettant aux fabricants de pièces détachées de fournir aux concessionnaires des pièces de qualité équivalente [article 6(1)(9) et (10)]. Il interdit également aux constructeurs d'avoir recours à des primes associant ventes de voitures et ventes de pièces détachées. Enfin, il donne aux réparateurs indépendants un droit à l'information technique et précise que les demandes d'information en la matière ne peuvent faire l'objet d'un refus non motivé [article 6(1)(12)].

6.3.2. Le même rapport indique que, dans la pratique, les concessionnaires ont tendance aujourd'hui comme hier à compter sur les constructeurs pour leur approvisionnement. Seuls 5 à 20 % des pièces détachées proviennent d'autres sources d'approvisionnement (§ 248 du rapport). Le rapport suggère qu'en dépit de l'existence d'un cadre juridique, les concessionnaires sont réticents à s'approvisionner ailleurs pour leurs pièces détachées; la raison en est leur dépendance vis-à-vis des constructeurs automobiles: les primes de fin d'année sont en effet proportionnelles à leur chiffre d'affaire pour les pièces détachées originales et sont associées à des remises importantes sur les pièces détachées originales et à des recommandations aux concessionnaires concernant les stocks (§ 249 du rapport). Le rapport conclut que les droit des producteurs de pièces détachées de fournir leurs produits aux concessionnaires, tel qu'il est prévu par le règlement, ne s'est pas concrétisé (§ 6.2.2 du rapport).

6.3.2.1. Il est vrai que cette situation s'explique également en partie par le fait que de nombreux consommateurs ont le sentiment que les pièces détachées d'origine sont de meilleure qualité — un problème qui pourrait être dû à la confiance que les consommateurs vouent aux produits originaux ainsi qu'à une mauvaise information, essentiellement de la part des producteurs indépendants.

6.3.2.2. Le Comité est tout disposé à apporter son soutien à la Commission dans la recherche de mesures propres à encourager les concessionnaires à utiliser des pièces détachées de qualité équivalente. L'utilisation de pièces de rechange équivalentes pourrait se généraliser davantage si la qualité de ces pièces était certifiée, ce qui permettrait au concessionnaire d'assumer pleinement ses responsabilités face à l'utilisateur du véhicule, même pour des interventions concernant la sécurité et la protection de l'environnement.

Le Comité rappelle à la Commission qu'en pratique, l'approvisionnement du concessionnaire auprès de producteurs indépendants n'est possible que pour certaines pièces de rechange et non pour l'ensemble de la gamme, pour d'évidentes raisons d'efficacité de gestion. Une pénétration du marché de l'ordre de 20 % représente donc un pourcentage non négligeable si l'on considère que ces pièces sont utilisées en dehors de la période de garantie courante. À cet égard, le Comité invite la Commission à aborder le problème de la qualité équivalente des pièces par le biais d'instruments qui permettront de garantir une véritable équivalence des produits présents sur le marché.

6.4. *Les réparateurs indépendants sont-ils protégés de manière adéquate?*

6.4.1. Le règlement (CE) nº 1475/95 prévoyait plusieurs dispositifs de protection pour les réparateurs indépendants. Il donnait aux concessionnaires la possibilité de fournir des pièces détachées d'origine aux réparateurs indépendants pour la réparation et l'entretien de véhicules à moteur [article 6(1)(12)], sans leur imposer toutefois l'obligation de fournir lesdites pièces détachées au prix de gros. Le rapport conclut qu'en règle générale, les réparateurs indépendants n'ont pas de problème majeur en ce qui concerne l'accès aux pièces détachées d'origine mais que leur incapacité à se procurer lesdites pièces aux prix de gros leur pose des difficultés pour demeurer concurrentiels.

6.4.2. En second lieu, le règlement obligeait les constructeurs à donner accès aux réparateurs indépendants à toutes les informations techniques nécessaires à la réparation et à l'entretien des véhicules de leur marque. Cette obligation était limitée dans les cas où se posaient des problèmes de droits de propriété intellectuelle ou de savoir-faire apportant une plus value, mais toute rétention injustifiée d'information était interdite [article 6(1)(12)]. Il est clair que l'évolution technique rendra ce type d'information d'autant plus important à l'avenir. Toutefois, même si le non-respect des dispositions du règlement constitue une pratique illégale [article 6(12)], les constructeurs ne s'y plient que de manière inégale et irrégulière. Certains publient des listes. Certains transmettent l'information au cas par cas. Les réparateurs indépendants reçoivent souvent l'information par le biais des concessionnaires officiels.

6.4.3. La plupart des réparateurs indépendants font état de problèmes d'accès à l'information technique. Parmi ces problèmes, l'on trouve pêle-mêle le manque d'accès à l'information relative aux nouveaux véhicules, le caractère onéreux et complexe des publications techniques, la difficulté de l'accès à l'information relative aux dispositifs électroniques, aux systèmes d'information et aux équipements de diagnostic (§ 294 du rapport). Selon les auteurs du rapport, les constructeurs automobiles ne semblent pas avoir créé les conditions techniques et économiques permettant un accès adéquat aux réparateurs indépendants, comme le prévoit le règlement, ce qui a pour effet de limiter le choix des consommateurs.

6.4.4. Le Comité invite la Commission à rechercher des moyens efficaces de contraindre les producteurs à fournir les informations techniques aux réparateurs indépendants, de façon à éviter toute discrimination en permettant à ceux-ci de développer et d'améliorer la qualité des services fournis.

Le Comité rappelle toutefois à la Commission que le niveau élevé d'investissement exigé de la part des concessionnaires pour le développement et l'acquisition de technologies et pour la formation en vue d'améliorer le produit et les services qui y sont liés dépassent de loin les investissements que peuvent normalement supporter les réparateurs indépendants qui, afin de renforcer leur compétitivité, devront accepter de se spécialiser dans certains produits et offrir aux consommateurs une garantie de service transparente semblable à celle offerte par les réseaux de concessionnaires. Enfin, le Comité souligne qu'en ce qui concerne les pièces de rechange, le service complet de type «guichet unique» offert au consommateur par les réseaux de concessionnaires suppose d'importants investissements en stock. Le réparateur indépendant préfère au contraire acquérir au cas par cas les pièces dont il a besoin, généralement celles qui sont les plus demandées.

6.4.5. Le Comité rappelle à ce propos la nécessité de tenir compte du fait qu'actuellement le concessionnaire doit, pour assurer au consommateur la disponibilité et la fourniture de pièces de rechange et la totalité du service après-vente sur tous les modèles de la marque du réseau, investir en permanence des sommes considérables tant dans les structures que dans la formation du personnel.

6.4.6. Le règlement (CE) nº 1475/95 fait obligation aux constructeurs, s'ils veulent bénéficier de l'exemption par catégorie, de contraindre leurs concessionnaires à fournir des services après-vente en plus de la vente de voitures neuves. Le rapport précise que, même s'il existe des raisons techniques et économiques à l'établissement d'un lien entre les ventes et les services après-vente, il est prouvé que les consommateurs se répartissent en deux groupes: ceux qui sont partisans d'un tel lien et ceux qui, notamment pour les vieilles voitures, préfèrent avoir recours à des réparateurs indépendants. À tout prendre, dès lors, le Comité est tenté de recommander à la Commission d'autoriser ce lien en tant qu'élément d'un accord de distribution des véhicules à moteur bénéficiant d'une exemption, mais il faudrait favoriser parallèlement les conditions d'une augmentation du niveau de concurrence à l'issue de la période de garantie, de deux ans minimum, prévue par le constructeur et assurée par le réseau de concessionnaires.

6.4.7. Par conséquent, le Comité juge absolument nécessaire, compte tenu de la nature du produit, d'établir un lien entre les ventes et le service après-vente pour les véhicules neufs. En effet, d'une part ce lien répondrait aux intérêts des consommateurs, qui bénéficieraient d'un service après-vente offrant des garanties de qualité et de sécurité ainsi que de l'éventuel retour aux fournisseurs des véhicules défectueux sur l'ensemble du territoire de l'Union, indépendamment du lieu d'achat du véhicule. D'autre part, cela permettrait de garantir le respect des normes environnementales et de préserver l'image de marque de ce secteur.

7. **Considérations finales du Comité**

7.1. Le rapport comporte une série d'arguments en faveur d'une modification du règlement qui permettrait d'améliorer les possibilités de concurrence intermarques, l'indépendance des concessionnaires et la fourniture par les constructeurs d'informations techniques aux réparateurs indépendants.

7.2. Le Comité préconise de modifier le règlement sur un certain nombre de points spécifiques afin de prendre en considération de façon appropriée l'expérience acquise, les nouveaux instruments et le développement technologique, dans le plein respect des principes qui restent valables et qui font de l'automobile non seulement un instrument de mobilité, et par conséquent un bien économique, mais également comme un acquis social qui doit être protégé précisément dans l'intérêt du consommateur: il s'agit donc de la sécurité et de l'assistance nécessaire pour garantir cette sécurité dans le temps.

7.3. La Commission elle-même, dans son rapport, laisse entendre que les principaux obstacles à la concurrence intermarques sont les limites fixées à la publicité personnalisée et l'interdiction de vendre à des entreprises n'appartenant pas au réseau, c'est-à-dire aux revendeurs indépendants. Néanmoins, le Comité, sur la base des considérations exposées ci-dessus, est d'avis que la solution consistant à renforcer la situation des intermédiaires afin de mettre à profit les possibilités et les choix offerts par le commerce parallèle est préférable à une levée de l'interdiction sur les ventes aux revendeurs indépendants.

7.4. Le Comité suggère également à la Commission d'actualiser sa communication sur les intermédiaires et d'élaborer des orientations relatives à l'utilisation de l'internet par les concessionnaires et les producteurs. Il propose également d'évaluer l'impact éventuel de l'internet — qui n'existait pas au moment de la rédaction du règlement (CE) nº 1475/95 — sur la façon d'interpréter certains aspects du règlement en question.

7.5. Sur la base des considérations générales et particulières formulées ci-dessus, le Comité est favorable au maintien de l'exemption spéciale par catégorie en ce qui concerne la commercialisation des véhicules à moteur et invite la Commission à examiner les méthodes permettant de modifier et de proroger le règlement actuel. Le nouveau règlement devrait avoir pour objectif prioritaire l'accroissement global du niveau de concurrence afin d'améliorer le bien-être et la sécurité du consommateur et le fonctionnement du marché intérieur. Pour réaliser ces objectifs, le nouveau règlement devrait concrètement améliorer la protection du concessionnaire et la promotion des PME actives au sein du système automobile européen. Le Comité est disposé à formuler des observations sur toute modification proposée par la Commission.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements ci-dessous ont été repoussés au cours des débats, mais ont recueilli plus du quart des voix exprimées:

Paragraphe 5.6

Supprimer ce paragraphe.

Exposé des motifs

Indépendamment du fait qu'il existe également des images de marques dans les secteurs non couverts par un règlement, le but d'un règlement CE ne peut être d'accroître la notoriété de marques automobiles.

Résultat du vote

Voix pour: 26; voix contre: 60; abstentions: 6.

Paragraphe 5.7

Modifier comme suit la première phrase:

«Dans cette optique, la Commission partait jusqu'à présent du principe que le système existant de distribution exclusive et sélective permettait au système automobile européen d'appliquer les dispositions de l'article 81 paragraphe 3 du traité.»

Supprimer la deuxième phrase.

Exposé des motifs

Il n'est pas exact de dire que la distribution exclusive et sélective suffit à elle seule à faire appliquer le traité dans le secteur de l'automobile.

Résultat du vote

Voix pour: 31; voix contre: 59; abstentions: 7.

Paragraphe 6.1.3

Supprimer le texte à partir de la deuxième phrase: «Le Comité signale à cet égard ...».

Exposé des motifs

Le texte laisse entendre que le rapport insiste de manière excessive sur la situation du marché britannique et que le système fonctionnerait correctement dans le reste du marché communautaire. Le fait est que la Commission a mis à jour des pratiques abusives de vente dans de très nombreux pays et qu'elle a reçu de nombreuses réclamations de la part de consommateurs. Les résultats obtenus par la Commission montrent que la concurrence intramarque fonctionne mal dans l'ensemble de l'UE.

Résultat du vote

Voix pour: 37; voix contre: 58; abstentions: 6.

Paragraphe 7.2

Supprimer dans la deuxième phrase la référence à l'automobile comme «acquis social».

Exposé des motifs

Si l'on considère la protection de l'environnement comme étant un objectif politique prioritaire, il ne saurait être question d'élever l'automobile, source incontestable de pollution, au rang «d'acquis social».

Résultat du vote

Voix pour: 34; voix contre: 62; abstentions: 16.

Paragraphe 7.3

Supprimer la deuxième phrase et la remplacer par le texte suivant:

«Le CES estime que l'on devrait supprimer l'interdiction de vendre à des entreprises n'appartenant pas au réseau, et utiliser à l'avenir des critères précis, transparents et exclusivement qualitatifs (compétences du personnel) pour le choix des concessionnaires qui seront livrés par les constructeurs.»

Exposé des motifs

Des limitations quantitatives et faisant obstacle à la concurrence, associées à des monopoles régionaux de certaines marques, réservés à quelques concessionnaires, seraient tout à fait contraires à l'esprit même du marché intérieur.

Résultat du vote

Voix pour: 27; voix contre: 70; abstentions: 9.

Paragraphe 7.5

Rédiger ce paragraphe comme suit:

«Sur la base des considérations générales et particulières formulées ci-dessus, le Comité considère le maintien de l'exemption spéciale par catégorie en ce qui concerne la commercialisation des véhicules à moteur comme étant provisoirement encore acceptable, à condition que soit garantie l'application effective et totale des conditions et mesures fixées par le règlement (CE) nº 1475/95. En outre, la Commission est invitée à examiner les méthodes permettant de modifier et de proroger le règlement actuel. Le nouveau règlement devrait avoir pour objectif prioritaire d'accroître le niveau de concurrence, sans pour autant négliger la sécurité du consommateur. Le Comité est disposé à formuler...».

Exposé des motifs

Étant donné les lacunes en matière de concurrence, signalées par le rapport de la Commission («la concurrence intramarque») et constatées par les organisations de consommateurs, qui reposent pour une large part sur le non respect des conditions fixées par le règlement (CE) nº 1475/95, il ne saurait être question de prolonger simplement la situation actuelle en la modifiant légèrement. À plus long terme, si l'on souhaite parvenir à un marché intérieur qui fonctionne correctement, il est nécessaire d'aller vers une suppression de l'exemption spéciale par catégorie en matière de véhicules à moteur.

Résultat du vote

Voix pour: 33; voix contre: 68; abstentions: 11.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et à la sortie des ports communautaires»

(2001/C 221/24)

Le 26 février 2001, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 80, paragraphe 2 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 8 mai 2001 (rapporteur: M. Kröger).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 50 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. Un grand nombre d'informations sont demandées aux navires à l'entrée et à la sortie des ports communautaires. Elles portent essentiellement sur le statut du navire, son équipage, le type de cargaison et sa taille, les passagers, les provisions de bord, etc., et sont nécessaires à des fins de dédouanement, en raison de décisions des autorités portuaires en matière de sécurité, pour surveiller l'application des règles d'immigration, à des fins statistiques, ou de manière générale, pour garantir le bon déroulement des formalités à remplir par les navires.

1.2. Bien que le contenu de la plupart de ces informations soit identique dans chaque port, le format de ces informations peut différer d'un port à l'autre. Dans certains ports, le contenu des informations n'est pas le même.

1.3. Ce traitement différencié d'informations au contenu identique entraîne une importante dépense de temps et d'argent pour le secteur de la navigation. Il complique les procédures administratives non seulement pour la navigation au long cours, mais aussi en particulier pour le transport maritime à courte distance en Europe. Il convient de faciliter le trafic des navires de mer, et d'organiser plus efficacement le transport maritime sans réduire le contenu des informations requises par les autorités des États membres.

2. La proposition de la Commission

2.1. La Commission propose une directive sur les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et à la sortie des ports communautaires, visant à uniformiser le contenu des informations et les formats requis pour la transmission de ces informations concernant les navires à l'entrée et à la sortie des ports communautaires. La proposition de la Commission est basée sur la convention de l'Organisation maritime internationale (OMI) visant à faciliter le trafic maritime international, adoptée le 9 avril 1965 (dénommée la «convention FAL de l'OMI»). Cette convention est entrée en vigueur en 1967 et a depuis été modifiée à plusieurs reprises. Elle prévoit six formulaires normalisés portant sur les informations générales relatives au statut du navire, nécessaires à l'entrée et à la sortie des ports, la déclaration de la cargaison, la déclaration des provisions de bord, la déclaration des effets de l'équipage, la liste de l'équipage et la liste des passagers. Selon la proposition de la Commission, les États membres doivent veiller à ce que leur législation nationale prévoie la possibilité d'utiliser les formulaires standardisés de la convention FAL de l'OMI pour les catégories de renseignements précitées, et garantisse l'acceptation de ces formulaires. Les spécifications requises pour chaque déclaration sont fixées à l'annexe I de la proposition de directive.

2.2. Il peut être dérogé à l'utilisation uniforme des formulaires standardisés dans deux cas:

2.2.1. En ce qui concerne la déclaration de la cargaison, la proposition de la Commission ne prescrit pas d'uniformisation. En effet, dans la pratique, ces informations figurent dans les manifestes de marchandises des navires, qui sont valables à la fois pour les échanges commerciaux et les contrôles administratifs.

2.2.2. La liste de passagers standardisée prévue dans le cadre de la convention FAL de l'OMI n'est obligatoire qu'en cas de transport de passagers sur des navires de charge. En ce qui concerne le transport de personnes sur des navires à passagers, la directive 98/41/CE du Conseil du 18 juin 1998 relative à l'enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers opérant à destination ou au départ de ports d'États membres de la Communauté [1] requiert davantage d'informations que le formulaire de l'OMI. La Commission propose l'utilisation des formulaires standardisés de l'OMI dans tous les autres cas.

2.3. Selon la proposition de la Commission, l'uniformisation des formulaires devrait s'appliquer à tous les navires arrivant dans un port communautaire ou en sortant, quel que soit leur pavillon, et quel que soit le type de navigation (transport européen à courte distance ou transport maritime intercontinental).

2.4. En cas de transmission des données par des moyens électroniques, le format final sur l'écran de l'utilisateur et à l'impression doit être conforme aux modèles normalisés.

2.5. La directive n'oblige pas les États membres à ratifier la convention FAL de l'OMI. Tant que les États membres voudront demander des renseignements liés à d'autres thèmes que ceux couverts par les formulaires standardisés de l'OMI, ils devront donc rester libres de le faire.

3. Observations

3.1. Le Comité économique et social approuve la proposition de la Commission visant à uniformiser les formats des renseignements requis par les États membres concernant les navires à l'entrée et à la sortie des ports communautaires. Cet objectif facilitera dans un domaine essentiel le déroulement des formalités à remplir par les navires.

3.2. La proposition simplifiera les formalités administratives à remplir par les navires à l'entrée ou à la sortie d'un port, ce qui bénéficiera en particulier au transport européen à courte distance. Dans ce type de transport, il n'est pas rare que les navires desservent plusieurs ports au cours d'un même voyage, et doivent chaque fois remplir les mêmes formalités déclaratives. Ce secteur est en compétition avec les modes de transport terrestres, qui ne sont pas soumis à de telles formalités. La proposition répond donc également à la nécessité d'harmoniser les conditions de concurrence entre les différents modes de transport. Elle allégera en outre les tâches administratives des membres de l'équipage.

3.3. Dans de précédents avis, le Comité économique et social a souligné à plusieurs reprises l'importance du rôle du transport maritime à courte distance pour juguler l'augmentation du trafic sur le marché intérieur européen. Ce rôle sera encore renforcé avec l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne. Le Forum international des industries maritimes, qui réunit des représentants de la Commission, des États membres, du transport maritime, des chargeurs, des administrations portuaires, des prestataires de services logistiques et des syndicats, a demandé plusieurs fois la suppression des obstacles bureaucratiques dans le transport européen à courte distance, afin de rendre ce mode de transport plus attrayant pour les chargeurs. Le Conseil, dans sa résolution du 14 février 2000 concernant la promotion du transport maritime à courte distance [2], a invité expressément la Commission à présenter des propositions relatives à l'application uniforme dans la Communauté des formulaires FAL de l'OMI. La proposition de la Commission actuellement à l'examen répond à ces exigences, et est donc soutenue par le Comité économique et social. Le Comité invite les États membres à tenir compte de cet objectif politique et à renoncer aux souhaits nationaux spécifiques en matière d'information.

3.4. Le Comité apprécie que la Commission ait repris les modèles standardisés internationaux de la convention FAL de l'OMI au lieu de développer des formulaires propres à l'Union européenne. Cela reflète le point de vue plusieurs fois exprimé par le Comité, selon lequel l'efficacité du transport maritime en tant que secteur économique fonctionnant de manière globale dépend essentiellement de l'application de règles internationales uniformes.

[1] JO L 188 du 2.7.1998, p. 35.

[2] JO C 56 du 29.2.2000.

3.5. Il serait également conforme à cette approche internationale que le commandant du navire et/ou la société d'armement puissent aussi choisir de transmettre les informations requises également en anglais, et pas uniquement dans la langue du pays dans lequel se trouve le port concerné. Étant donné que la proposition de la Commission s'applique à juste titre à tous les navires arrivant dans un port communautaire ou en sortant, quel que soit le type de navigation ou le pavillon, il importe de pouvoir utiliser l'anglais, également en ce qui concerne la transmission d'informations aux ports européens. La communication dans la navigation maritime internationale se fait en effet essentiellement dans cette langue.

3.6. Le Comité économique et social accorde une grande importance à l'allégement des procédures administratives et à la simplification du transport maritime qui en découle. La convention FAL de l'OMI a entre-temps été ratifiée par 81 États. 52 d'entre eux ont émis des réserves à l'égard de certaines dispositions, ce qui a eu pour conséquence que les allégements et les simplifications de procédure adoptés au niveau international n'ont été que partiellement transposés dans les législations nationales. Le Comité invite dès lors la Commission et les États membres à examiner ensemble dans quels domaines de nouvelles dispositions d'harmonisation pourraient faciliter le déroulement des formalités devant être remplies par les navires dans les ports communautaires. A cet égard, il renvoie à titre d'exemple à la convention FAL de l'OMI, qui recommande la désignation, dans chaque port, d'un bureau central auquel toutes les informations requises peuvent être transmises, même lorsque les autorités compétentes pour chacune des informations sont différentes (service des douanes, autorités sanitaires, services d'immigration, etc.). Les formalités administratives pourraient encore être simplifiées par la mise en oeuvre de la recommandation visant à introduire une procédure de clarification préalable des réglementations douanières afin de réduire le temps nécessaire aux navires pour remplir les formalités requises, ainsi que par le respect de la recommandation de ne pas nuire, par la collecte de données statistiques, à l'efficacité et à la rapidité des opérations de transport maritime. La proposition de la Commission devrait dès lors être développée dans de futures directives.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le document de travail SEC(2000) 1973 de la Commission «Science, société et citoyens en Europe»

(2001/C 221/25)

Le 30 mai 2001, le Comité économique et social, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, a décidé d'élaborer un avis sur le «document de travail SEC(2000) 1973 de la Commission — "Science, société et citoyens en Europe"».

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 mai 2001 (rapporteur: M. Wolf).

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité a adopté le présent avis par 81 voix pour et 1 voix contre.

1. **Introduction**

1.1. Le thème «Science, société et citoyens en Europe» revêt une grande importance pour la société. Le processus de formation de l'opinion de la Commission en la matière n'est pas encore terminé, mais elle a rédigé un document de travail, le SEC(2000) 1973. Le CES saisit cette occasion bienvenue pour exprimer tout en nuances sa propre opinion sur ce thème très complexe dans le cadre d'un avis d'initiative, en faisant référence à plusieurs reprises au document de travail de la Commission.

1.2. D'emblée, le Comité économique et social approuve pleinement les constatations suivantes de la Commission:

> «La science et la technologie représentent une des forces qui modèlent le plus clairement l'évolution des sociétés, …» et
>
> «Les questions qui se posent dans ce domaine sont parmi les plus complexes qu'affronte la société, du fait de leur caractère technique, des incertitudes qui leur sont attachées, des connaissances nécessaires pour les traiter et du caractère souvent dispersé de celles-ci;».

1.3. De par les fonctions qu'il remplit en tant qu'organe de l'Union européenne et de par les membres qui le composent, qui sont issus des différentes catégories sociales des États membres, le CES se trouve dans une situation particulièrement appropriée pour rendre dans les chapitres ci-après un avis de fond détaillé sur ces questions.

1.4. Le CES se réjouit de constater que le document de la Commission reprend notamment des idées que le Comité avait développées dans son avis [1] sur la communication de la Commission intitulée «Vers un espace européen de la recherche»: le chapitre 5 de cet avis, «Recherche et société», aborde déjà en partie cette question.

1.5. La communication de la Commission examine différentes questions qui se posent aujourd'hui sous l'intitulé «Science, société et citoyens», et qui se trouvent de plus en plus au centre des préoccupations des citoyens et des décideurs politiques:

«— Comment mettre en œuvre les politiques de recherche autour de vraies finalités de société et pleinement impliquer la société dans l'exécution des agendas de recherche?

— Comment gérer le risque? Quelles sont les implications du principe de précaution? Comment prendre en compte à la fois les aspects et les conséquences éthiques du progrès technologique, et les impératifs de la liberté de la recherche et d'accès aux connaissances?

— Que faire pour renforcer le dialogue Science/société, améliorer la connaissance de la science par les citoyens et l'intérêt des jeunes pour les carrières scientifiques, ainsi que pour accroître la place et le rôle des femmes dans les sciences et la recherche?»

1.6. Le document s'articule par conséquent essentiellement autour de trois thèmes ou questions:

— l'importance des connaissances scientifiques, de leur impact sur la société ainsi que de la manière dont celle-ci les perçoit et les gère;

— la compréhension mutuelle et la communication entre les citoyens, la société, les scientifiques et les chercheurs;

— la motivation qui pousse les jeunes à s'engager dans une formation scientifique et à embrasser la carrière de chercheur.

1.7. Afin de classer les différents aspects de ces questions et d'en tirer des recommandations, le CES a subdivisé son avis en plusieurs chapitres:

2. Le processus historique et son résultat

3. Citoyens, société et connaissances scientifiques

4. Société, chercheurs et recherche: compréhension mutuelle

5. La formation scientifique, condition première d'une société de la connaissance

6. Politique de recherche et finalités de société

7. Résumé et recommandations.

2. **Le processus historique et son résultat**

2.1. L'une des principales caractéristiques qui distingue l'homme évolué de l'animal est certainement le besoin qu'il éprouve de s'interroger sur les questions fondamentales de l'existence et les lois qui régissent le monde et la morale.

2.1.1. Dès l'Antiquité, l'homme a développé des théories philosophiques et scientifiques de base. Avec le savoir acquis dans le domaine des mathématiques, de la logique et de la géométrie, joint au développement continu de nouvelles technologies, ces connaissances ont contribué au développement des civilisations très avancées de l'époque.

2.2. À partir de la Renaissance et du siècle des lumières, cette dynamique a été relancée en Europe et a débouché sur une impulsion culturelle et économique beaucoup plus profonde encore.

2.2.1. Ce processus est le résultat de l'interaction étroite entre les nouveaux développements techniques et outils (imprimerie, poudre à canon, exploitation minière, navigation maritime, moulins à eau et à vent) et les échanges commerciaux, la découverte de continents inconnus, l'apparition de nouveaux projets de société ainsi que la découverte progressive de lois de la nature encore inconnues et, partant, la démystification des phénomènes naturels.

2.2.2. Il s'est accompagné de tensions, de guerres et de vifs débats de société, suscités non pas seulement par des intérêts et des conflits de succession et de pouvoir, mais aussi par les bouleversements idéologiques, par les changements économiques et par l'évolution du monde du travail provoquée par les nouvelles techniques.

2.2.3. Ceux qui découvrent et proclament de nouveaux savoirs n'ont pas toujours été bien intégrés dans la société, et ont même souvent été persécutés dans le cadre du champ idéologique conflictuel. C'est de là que sont nées les idées de liberté de la science et de liberté de doctrine.

[1] JO C 204 du 18.7.2000.

2.3. Les sciences ont pris une part prépondérante dans cette évolution. Leur caractéristique essentielle et leur succès reposent sur la méthode scientifique empirique, développée en Europe et consistant à combiner les découvertes expérimentales, l'interprétation théorique et la prévision.

2.3.1. Parallèlement, les branches scientifiques, en particulier les sciences et les mathématiques, qui étaient dans un premier temps classées sous le terme générique commun de «philosophie», se sont imposées comme disciplines à part entière; leur évolution et leur développement continuent de produire une multitude de connaissances nouvelles et souvent révolutionnaires, dont le nombre ne cesse d'augmenter, et qui sont de plus en plus à la base des technologies modernes.

2.3.2. Il ne faut toutefois pas que la spécialisation inévitable des disciplines scientifiques relègue au second plan leurs points communs. Plus la réalité complexe est examinée de manière approfondie et détaillée par la science, plus les approches «interdisciplinaires» gagnent en importance. Cela implique également une nouvelle tentative de rapprochement des sciences exactes et humaines.

2.4. La science a de plus en plus pris le pas sur une vision mythique du monde.

2.5. Ces processus ont donné lieu à une modification et à une amélioration des conditions de vie des peuples et des régions concernés, sans précédent dans l'histoire de l'humanité.

2.5.1. Un autre facteur décisif à cet égard a été le développement et l'utilisation intensive de machines et de processus industriels consommant de l'énergie (ou plus précisément, la transformant): l'énergie est devenue la «sève nourricière» du bien-être.

2.5.2. Les conquêtes techniques, médicales, culturelles, sociales et politiques qui s'en sont suivies sont devenues la condition première et la caractéristique de l'actuelle société mobile du bien-être et de l'information. C'est seulement à partir du moment où ces développements ont été réalisés que la population (en Europe) a pu être libérée dans une large mesure du travail physique pur et qu'a pu être mis en place l'espace auquel n'avait auparavant accès qu'un cercle restreint de privilégiés et qui offre aujourd'hui de précieuses chances de formation à tous les citoyens, permettant l'instauration d'une société de la connaissance.

2.5.3. La prospérité atteinte dans certains États ou régions — évaluée en fonction du produit national brut, du niveau d'emploi et d'autres indicateurs — est manifestement liée à l'importance de la recherche et du développement. Les performances scientifiques et techniques déterminent non seulement la compétitivité économique, mais aussi la reconnaissance culturelle et politique dont bénéficient les États et les peuples.

2.6. L'homme a appris à se protéger efficacement contre un grand nombre des menaces élémentaires auxquelles il est depuis toujours confronté, à savoir la faim, le froid et les maladies. Il agit et se perçoit comme le maître de la terre. Ainsi, non seulement il détient la clé du bien-être, de la liberté et du pouvoir, mais il assume aussi de nouvelles responsabilités.

2.7. En raison de l'accroissement toujours très important de la population (au niveau mondial) et des retombées de l'activité et du mode de vie de l'homme sur la nature et l'environnement, celui-ci est devenu un facteur déterminant de l'évolution future de notre planète Terre. Plusieurs auteurs (tels que Stoppani, Crutzen ou Stœrmer) ont proposé de donner le nom d'«anthropocène» à la période actuelle de l'histoire terrestre.

2.8. Outre les menaces immanentes et catastrophes (naturelles) telles qu'éruptions volcaniques, glaciations, chutes d'astéroïdes, séismes, inondations, épidémies, etc. — non influencées par l'homme (voir également les paragraphes 2.9 et 3.7.1), de nouvelles menaces imputables à l'homme, à son mode de vie et à ses technologies pèsent aujourd'hui sur la biosphère.

2.8.1. Les armes hautement développées de destruction massive (armes ABC), dont l'emploi causerait des ravages inouïs, éventuellement au niveau mondial, jouent un rôle particulier à cet égard.

2.9. Les citoyens et la société européenne se doivent en conséquence de préserver leurs conditions de vie et la biosphère, de prévenir les risques tout en sauvegardant et en améliorant le bien-être et la qualité de la vie, et d'assister dans le même temps les autres peuples. Il y a lieu d'approfondir l'étude des risques engendrés par l'homme et ses activités et de développer des techniques ou de trouver des arrangements en vue de les maîtriser ou de les prévenir.

2.10. La société et les citoyens ont reconnu que la science est un élément essentiel de notre culture et que l'innovation et le progrès technique garantissent la compétitivité de l'Europe; cela demande une contribution accrue de la science et de la recherche. Tous les États membres (dans une mesure différente, certes) et l'Union européenne consacrent dès lors des moyens financiers considérables — même s'ils ne sont pas toujours suffisants — à la réalisation de ces objectifs.

2.10.1. L'importance de ces moyens, leur répartition et leur utilisation doivent faire l'objet de processus décisionnels importants et difficiles dans lesquels interviennent la science, la société et les citoyens.

2.10.2. La société, les citoyens et la science doivent agir de manière constructive, afin de construire l'avenir et de former la société de la connaissance. Eu égard à sa mission et à sa composition, il appartient au CES de jouer un rôle-clé en la matière.

3. **Citoyens, société et connaissances scientifiques**

3.1. L'une des caractéristiques de la société (civile) actuelle est d'avoir développé des formes structurées d'organisation des citoyens sur la base de leurs conceptions sociales, professionnelles, philosophiques ou culturelles et de leurs intérêts.

3.1.1. Si, d'une part, il est vrai que les scientifiques font partie de la société, d'autre part, ils s'en distinguent tellement de par les spécificités de leur profession et les retombées de leurs travaux de recherche qu'il peut en résulter des problèmes de communication et de compréhension mutuelle mais aussi d'identification des compétences respectives.

3.1.2. Les citoyens attendent des produits de la science qu'ils leur apportent la santé, la longévité, le bien-être (par exemple grâce aux innovations), la sécurité face aux dangers et la qualité de la vie. Par ailleurs, ils ont peur de l'inconnu et de ce qu'ils ne comprennent pas.

3.1.2.1. De plus, la société et les citoyens attendent des scientifiques qu'ils travaillent suivant les règles de leur corporation, qu'ils disent la vérité, qu'ils soient honnêtes et n'enfreignent pas les valeurs éthiques reconnues.

3.1.3. Il est vrai que d'une manière générale, les citoyens ne sont pas suffisamment informés sur les questions scientifiques et techniques, c'est-à-dire sur l'état des connaissances scientifiques, sur les possibilités et les risques de la recherche scientifique, sur le mode et les conditions de fonctionnement de la science et de la recherche, non plus que sur les possibilités et les risques liés aux techniques dérivées des découvertes scientifiques.

3.1.4. D'une part, la science est investie par les citoyens et la société de pouvoirs salvateurs démesurés en raison de ses succès phénoménaux mais aussi des promesses faites par les scientifiques eux-mêmes. D'autre part, les risques et les menaces générés par la science et la technique, joints au fossé trop important et en forte augmentation entre les citoyens et les scientifiques en matière de connaissances, peuvent entraîner le retour à des croyances irrationnelles à l'égard de la science et de la recherche, voire une diabolisation de celles-ci. Telles sont les deux facettes des réflexions de la Commission présentées ci-après.

3.1.4.1. Des attentes excessives et impossibles à satisfaire peuvent être source de déception et de scepticisme pour les citoyens et empêcher de nourrir des attentes tout à fait légitimes et d'entrevoir des perspectives réalistes.

3.1.4.2. Non seulement ce serait priver la société, les citoyens et la science de toute base rationnelle de communication et d'évaluation que d'adopter une attitude irrationnelle à l'égard de la science ou de diaboliser celle-ci, mais en outre cela irait à l'encontre de l'essence même de la science.

3.1.5. Le document de travail de la Commission étudie quelques aspects des relations entre la science, la société et les citoyens.

3.2. Selon les termes du document de travail de la Commission, «la science et la société entretiennent aujourd'hui, en Europe, des relations paradoxales. D'un côté, la science et la technologie sont au cœur de l'économie et du fonctionnement de la société, et influencent positivement chaque jour davantage la vie des Européens. Ceux-ci ont à leur égard des attentes de plus en plus fortes, et il est peu de problèmes auxquels fait face la société européenne auxquels on ne demande, d'une manière ou d'une autre, à la science et à la technologie d'apporter des solutions».

3.2.1. Ces attentes du citoyen sont le résultat de l'expérience acquise à ce jour. Au cours des deux cents dernières années en Europe, le revenu réel moyen des citoyens (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 augmenté dans des proportions au départ inimaginables. Rien qu'au cours des cent vingt dernières années, l'espérance de vie moyenne a plus que doublé.

3.2.1.1. Les systèmes éducatifs qui, dans l'intervalle, sont accessibles à tous les citoyens et à toutes les catégories sociales, ont été développés à tel point qu'aujourd'hui, en Europe, l'âge moyen dans lequel les jeunes entrent dans la vie active correspond à l'espérance de vie moyenne d'il y a quatre cents ans. 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.

3.2.2. Étant donné que les possibilités de croissance quantitative ultérieure — ainsi que la disponibilité de ressources — semblent aujourd'hui limitées, les attentes actuelles du citoyen se concentrent davantage sur les innovations et les améliorations qualitatives, sur la consolidation de l'acquis, sur la maîtrise des risques et sur les techniques durables. Des découvertes et des connaissances tout à fait inattendues pourraient toutefois ouvrir des options et des perspectives nouvelles, dépassant les frontières nationales.

3.2.3. La recherche et le développement sont le substrat de l'innovation, du bien-être et de la paix futurs.

3.2.4. L'importance, les conditions et l'ampleur de ce progrès ne sont toutefois pas suffisamment enracinées dans la conscience générale des citoyens. De plus, leur perception est souvent occultée par des attentes démesurées déçues et par les risques, réels ou prétendus, qui découlent ou peuvent découler de l'application technique des connaissances scientifiques acquises.

3.2.5. Le CES recommande par conséquent que les faits exposés aux paragraphes 2.5 et suivants soient mis plus clairement en évidence dès la formation scolaire (cf. chapitre 5), afin de rendre les citoyens conscients de la culture commune

européenne et, partant, de l'importance historique que revêt l'espace de recherche européen, mais également afin que ces connaissances permettent la mise en place d'un rapport plus équilibré entre la société, les citoyens et la science.

3.3. Le document de travail de la Commission constate toutefois également que «d'un autre côté, le progrès des connaissances et des technologies rencontre un scepticisme croissant pouvant aller jusqu'à l'hostilité, et l'aventure du savoir ne suscite plus l'enthousiasme sans réserve dont elle faisait l'objet il y a quelques décennies. On s'interroge de plus en plus fortement sur les conséquences sociales et éthiques du progrès des connaissances et des technologies, ainsi que sur les conditions dans lesquelles se font (ou ne se font pas) les choix fondamentaux dans ce domaine».

3.3.1. Selon le CES, si la déclaration ci-dessus n'est, de manière générale, plus exacte — la demande relative à la société et à l'économie basées sur la connaissance a de nouveau changé — elle reflète l'état d'esprit d'une partie importante de la société. L'analyse des raisons de cette attitude met en lumière plusieurs éléments.

3.4. La première explication est le fait évident, en principe trivial, que tout instrument ou outil (et il s'agit en l'occurrence de technologies et procédures particulièrement efficaces fondées sur les connaissances scientifiques) peut avoir une efficacité accrue s'il est utilisé correctement, mais peut également causer davantage de dégâts en cas de mauvaise utilisation volontaire ou par négligence. La possibilité d'utiliser les connaissances scientifiques à bon ou à mauvais escient sont les deux faces d'une même médaille (cf. également le paragraphe 3.4.5).

3.4.1. La question qui se pose est dès lors la suivante: peut-on, d'entrée de jeu, priver l'homme de la possibilité de développer des technologies ou des méthodes extrêmement efficaces en raison de la crainte légitime qu'il ne les utilise de manière erronée et destructrice ou qu'il n'en perde le contrôle? En d'autres termes, peut-on ou doit-on empêcher la découverte de lois naturelles, sous le prétexte qu'elles peuvent servir de base au développement de techniques très puissantes?

3.4.2. La question est finalement de savoir si les citoyens et la société ont la faculté et la force de développer des règles relatives à une utilisation responsable des méthodes et des résultats de leurs propres recherches, de les adapter aux nouvelles connaissances, et de garantir leur respect.

3.4.3. Étant donné que des procédures et des techniques extrêmement efficaces ont été découvertes et développées et qu'elles peuvent en principe être utilisées à des fins destructrices, nous sommes donc, dans les faits, confrontés à un problème sérieux et à une tâche considérable: développer, à l'avenir également, des procédures de contrôle sociales, politiques et, de plus en plus, globales, qui nous permettront de saisir les chances qui s'offrent à nous d'améliorer la santé, l'économie et le développement individuel, tout en atténuant et en maîtrisant le risque éventuel d'effets dévastateurs.

3.4.4. La liberté scientifique est inscrite dans la Charte européenne des droits fondamentaux. Elle ne peut être limitée que par d'autres droits fondamentaux tels que le droit à la dignité humaine, à la vie et à l'intégrité corporelle (cf. paragraphe 3.7).

3.4.5. Ce serait une erreur de croire que l'on peut, grâce à une «meilleure» politique de recherche autoriser exclusivement une recherche «à des fins louables» et exclure ainsi d'emblée tout risque éventuel d'effets dommageables ou d'utilisation destructrice.

3.5. Le CES soutient par conséquent la Commission dans sa volonté d'engager au niveau européen également un débat sur les questions évoquées aux paragraphes 3.2 et 3.3 et de développer les instruments appropriés à cet effet. Le CES confirme ainsi les affirmations suivantes du document de travail de la Commission:

3.5.1. «Le traitement de la question du risque technologique et, plus généralement, des questions "Science/société", appelle le développement, notamment au niveau européen, de nouvelles formes de dialogue entre chercheurs, experts, décideurs politiques, industriels et citoyens».

3.5.2. «Les risques réels ou supposés doivent par ailleurs être mis en perspective. On les mettra en balance avec les bénéfices qu'apportent la science et la technologie à la société en général, et à chaque individu en particulier.»

3.5.3. Le CES souligne son engagement et sa volonté de participer largement, en sa qualité d'organe de l'Union européenne, au débat en la matière. Le fait qu'il se compose de membres dotés d'une expertise et d'un bagage très différents garantit une possibilité de prise en compte équilibrée des différents points de vue de la société en son sein.

3.5.4. Le CES souligne, s'agissant du choix des experts scientifiques qui seront spécifiquement mis à contribution et du traitement qui leur sera réservé, la nécessité de remplir certaines conditions essentielles pour assurer l'efficacité et le succès d'un tel débat; il faudrait que ces experts, entre autres, présentent les qualités suivantes ou jouissent des libertés suivantes:

— connaissances solides, attestées et entretenues par une participation continue à la recherche active;

— liberté d'expression;

— indépendance externe et interne (aussi grande que possible);

— faculté de s'exprimer de manière claire et compréhensible.

3.6. En outre, les peurs et les craintes irraisonnées des citoyens nourries par l'ignorance, les malentendus ou un manque d'éléments d'appréciation constituent un problème particulier (constat qui se réfère à l'état des connaissances scientifiques au moment considéré). Il convient de souligner que la capacité d'imaginer l'ampleur de certaines situations est souvent insuffisamment développée, par exemple: les risques que présentent pour la santé certaines substances ou doses de radiation.

3.6.1. À cet égard, l'on est frappé par le fait que des risques mineurs et souvent seulement supposés suscitent de plus en plus fréquemment des craintes considérables, surtout dans les pays d'Europe dans lesquels les menaces et les risques élémentaires (par exemple: famine, froid, épidémies, extrême pauvreté, arbitraire juridique, répression, absence de liberté) ont pu être le mieux maîtrisés grâce au progrès technique, social et politique. (Il faudrait engager des recherches afin de déterminer si l'être humain dispose d'un potentiel psychique particulier, dans une large mesure indépendant des données objectives, pour développer devant l'inconnu des craintes que le cas échéant il recherche voire suscite lui-même).

3.6.2. Il faut à cet égard s'efforcer de procéder à des évaluations solides en établissant des comparaisons avec d'autres risques, en particulier avec des risques inévitables et omniprésents.

3.6.3. Afin de parvenir à une évaluation si possible objective et équilibrée dans chaque cas d'espèce tout en ne perdant pas de vue les risques réels, il est indispensable de disposer d'une connaissance suffisante des différents problèmes techniques, scientifiques et sociaux. Cette connaissance solide passe par une formation solide. Cela s'applique à la demande formulée par la Commission dans son document de travail (cf. en particulier le chapitre 5) d'«améliorer la connaissance de la science par les citoyens».

3.7. Lors du débat sur ces problèmes qui doit être mené au niveau européen, comme le demande à juste titre la Commission, il faudrait toutefois toujours veiller à établir de manière plus claire que ce ne fut le cas jusqu'ici:

— si les risques et problèmes éthiques se trouvent déjà dans le processus d'acquisition du savoir, donc au stade de la recherche elle-même (comme ce peut être le cas par exemple concernant les recherches sur des êtres vivants);

— dans une utilisation potentiellement dangereuse des techniques qui peuvent être développées sur la base de nouvelles connaissances;

— ou dans l'accroissement de la population (ou sa diminution dans certaines régions), la prospérité grandissante et les habitudes de consommation et de vie qui y sont liées et sont souvent trop insouciantes.

3.7.1. Dans cette dernière catégorie se rangent surtout les problèmes et les risques d'ordre essentiellement écologique engendrés par la croissance démographique rapide ainsi que par l'augmentation de la consommation de ressources, des émissions, de l'utilisation des sols, en d'autres termes du bien-être matériel, etc. Les bienfaits de la science peuvent devenir source de problèmes en raison de leur incidence sur le comportement humain (par exemple: «piège du bien-être»).

3.7.2. Souvent, ce sont les membres de la communauté scientifique elle-même qui, les premiers, ont mis le doigt sur ces problèmes (par exemple: trou dans la couche d'ozone, effet de serre) et proposé des solutions, et ainsi lancé un processus politique (par exemple, protocole de Montréal) (cf. paragraphe 6.3.2).

3.8. Dans ce contexte, la Commission se demande en outre s'il est possible et souhaitable de mener, au niveau de l'UE, des réflexions communes et uniformes sur les valeurs éthiques liées à ces problèmes (par exemple: les cellules souches embryonnaires) et d'élaborer, sur cette base, un dispositif réglementaire européen.

3.8.1. Le CES recommande, d'une part, que la Commission prenne des mesures afin d'identifier et de clarifier au mieux l'aspect objectif et scientifique ainsi que l'aspect éthique de ces questions, afin de permettre sur cette base la mise en œuvre d'un processus de décision politique (cf. paragraphe 4.9).

3.8.2. Compte tenu des avis clairement différents, voire contradictoires, des États membres sur certaines de ces questions, le CES recommande toutefois que l'on prenne d'infinies précautions concernant un dispositif réglementaire européen uniforme, afin de ne pas hypothéquer l'intégration européenne par des polémiques, notamment émotionnelles, entre les États membres qui pourraient, le cas échéant, être évitées.

3.9. De plus, l'on a parfois l'impression que la lutte que se livrent les sciences humaines et les sciences exactes pour la reconnaissance de leur suprématie dans la société (C.P. Snow: «Les deux cultures») joue un rôle important dans ce débat.

3.9.1. Le CES recommande par conséquent que l'on appuie toutes les mesures susceptibles d'éviter la polarisation et qui favorisent une interaction accrue entre sciences humaines et sciences exactes. Cela implique également l'instauration d'un dialogue sur des sujets tels que la méthodologie, l'élaboration de concepts, l'évaluation des résultats, entre autres.

3.9.2. Le CES se réfère notamment à l'utilisation accrue de méthodes empiriques par la recherche sociétale (de moins en moins teintée d'idéologies). Un exemple particulièrement frappant à cet égard est actuellement donné par la recherche sur le cerveau, qui combine de plus en plus différentes disciplines telles que la neurologie, la physique, la psychiatrie, la psychologie, la linguistique et l'informatique. Par ailleurs, il existe également une certaine analogie et certains points communs entre la science, les mathématiques et l'art, par exemple la recherche de solutions simples, harmonieuses et esthétiques (cf. paragraphe 4.7).

3.9.3. Le CES souligne ici le rôle indispensable que jouent les sciences humaines dans l'ordre social et juridique, la langue et la culture (en Europe) ainsi que dans la formation d'une identité historique et sociale. Il approuve par conséquent également le document de travail de la Commission lorsqu'il affirme qu'il faut «… mieux prendre en compte la contribution spécifique que les sciences humaines peuvent apporter ...».

3.9.4. À la croisée entre sciences exactes et humaines et à l'interface entre celles-ci se posent des questions d'une importance essentielle: la responsabilité de la science, la théorie scientifique, l'éthique (notamment de la science et de la recherche) et l'idée différente que se fait l'homme, à la suite des nouvelles découvertes scientifiques, de sa place dans l'univers et sur la terre.

3.9.5. La première mission culturelle commune des sciences humaines et exactes est d'élargir, d'approfondir, de diffuser et de conserver les connaissances relatives à l'homme et à l'univers.

4. **Société, chercheurs et recherche: compréhension mutuelle**

4.1. Afin de garantir la compétitivité et la réussite dans une société et une économie basées sur la connaissance, il est primordial de constituer et d'entretenir un «capital humain», autrement dit de former et de garder les chercheurs. La situation actuelle est extrêmement préoccupante.

4.1.1. Le CES considère dès lors qu'il est extrêmement urgent de rendre attrayantes non seulement la formation scientifique, mais également la profession de chercheur à laquelle elle aboutit, afin:

— qu'un nombre suffisant de jeunes optent pour l'étude des sciences exactes;

— qu'à l'issue de leur formation, la science européenne dispose elle aussi d'une réserve suffisante en «capital humain» dans la concurrence que se livrent les différentes parties intéressées au niveau mondial.

4.1.2. Dans une société basée sur la connaissance, la recherche en tant que profession doit être reconnue de manière à inciter les jeunes à poursuivre des études difficiles, longues (qui durent en fin de compte toute la vie) et stimulantes (cf. paragraphe 5.2). À cette fin, il convient d'offrir aux hommes comme aux femmes des possibilités de carrière adéquates — également du point de vue économique — ainsi qu'un statut social adapté à l'importance de cette orientation professionnelle.

4.1.2.1. Le CES attire par exemple l'attention sur la communication de la Commission du 17 février 1999 intitulée «Femmes et sciences — Mobiliser les femmes pour enrichir la recherche européenne», qui représente un premier pas dans cette direction.

4.1.3. Dans ce contexte, il faut également veiller à ce que la science et la recherche ainsi que leurs résultats ne soient pas refusés en bloc par une grande partie de la société, car personne ne souhaite choisir une profession dont l'exercice et les résultats ne jouissent d'aucune considération.

4.1.4. Une telle mission demande que les acteurs politiques et économiques pensent différemment et agissent en conséquence.

4.2. Pour devenir compétents, compétitifs ou pour occuper une position de pointe dans une branche scientifique précise, les personnes et les groupes professionnels concernés doivent d'abord opérer un travail d'adaptation exigeant, qui demande souvent plusieurs années. De plus, il est souvent nécessaire de mettre en place des équipements techniques de haute qualité et de créer un milieu stimulant par la mise en place de structures de recherche. C'est un investissement précieux et coûteux dans le «capital humain» et l'infrastructure de recherche.

4.3. Par conséquent, une bonne politique de recherche, pour qu'elle soit couronnée de succès, ne peut pas être lancée, arrêtée ou réorientée au gré des cycles conjoncturels ou des tendances politiques du moment; une continuité et une fiabilité suffisantes sont indispensables.

4.3.1. La définition des priorités politiques dans certains États membres au cours de la dernière décennie, qui allait à l'encontre de ces points de vue, a largement contribué à la baisse sensible du nombre de jeunes entamant des études scientifiques ou techniques, ce qui représente aujourd'hui une menace pour la compétitivité de l'Europe sur le marché mondial.

4.4. Quelles que soient l'importance de la continuité et d'un développement évolutif pour le succès de la recherche, il ne faut pourtant pas en conclure qu'il y a lieu de persévérer sans aucun esprit critique dans une direction de recherche initialement choisie. Cependant, la marge de manœuvre et la manière dont il sera procédé à chaque changement de direction devront être chaque fois mûrement réfléchies.

4.4.1. Des résultats de recherche — souvent inattendus — incitent généralement à explorer de nouvelles pistes fructueuses, la plupart du temps à l'initiative des chercheurs eux-mêmes, ce qui permet d'accélérer le processus grâce aux connaissances spécifiques requises.

4.4.2. La plupart des grandes découvertes — telles que, dans le domaine de la physique, la force et l'induction électromagnétiques, les ondes électromagnétiques, les rayons X, le tube cathodique, le transistor et le laser, ou en biologie, la structure de l'ADN (double hélice) — furent le résultat d'une recherche fondamentale non axée sur des applications spécifiques.

4.4.3. À cet égard, il suffit d'une seule idée nouvelle pour déclencher une avalanche d'innovations dans de nombreux secteurs économiques et domaines techniques. Les exemples les plus récents sont ceux des techniques de l'informatique, de la communication et de l'ingénierie génétique.

4.4.4. Un processus ciblé et planifié — et les décisions politiques nécessaires — ne peuvent toutefois être mis en marche que si, à partir d'un concept nouveau, l'objectif peut être défini et la voie à suivre est suffisamment claire.

4.5. L'état actuel des connaissances et les produits technologiques maintenant disponibles — qui sont à la base du niveau de vie actuel des citoyens européens — sont le fruit de la conjonction de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée et du développement technologique orienté vers les produits.

4.5.1. La recherche et le développement dans l'UE s'appuient ainsi sur deux piliers importants: la recherche et le développement dans l'industrie et la recherche et le développement dans les universités et les instituts de recherche bénéficiant d'aides publiques (milieux académiques). Le CES a déjà abondamment indiqué dans un précédent avis [1] à quel point la coopération et l'échange de connaissances entre ces deux piliers est importante, mais aussi quels obstacles s'y opposent et doivent être éliminés d'urgence.

4.5.2. Ces points communs mais aussi la complémentarité des tâches de l'industrie et des milieux académiques dans la production des technologies modernes actuelles débouchent sur une certaine répartition des responsabilités face à la nécessité de créer des produits utiles et sans danger ni nocivité lorsqu'ils sont employés correctement.

4.5.3. La science (milieux académiques et industriels) fournit les connaissances, l'industrie fournit les produits, les citoyens et la société décident de leur utilisation (cf. également le paragraphe 3.5.1 et le chapitre 6).

4.6. Cela étant, il existe des malentendus entre la société, les citoyens et la communauté scientifique sur l'essence même de la recherche scientifique; et il faut éviter que cela ne donne lieu à des erreurs en ce qui concerne la politique de la recherche et les instruments de contrôle à utiliser. Quelques-uns de ces malentendus sont examinés dans les paragraphes suivants.

4.7. La recherche est un pas vers l'inconnu, et chaque individu, chaque groupe, choisit sa manière de procéder; ces méthodes varient et se complètent en fonction des besoins, des talents et des tempéraments. Les chercheurs sont des gestionnaires, des ingénieurs, des collectionneurs, des coupeurs de cheveux en quatre, ou des artistes. Faire de la recherche, c'est tâtonner dans le brouillard, deviner par intuition, mesurer un terrain inconnu, collecter et classer des informations, trouver de nouveaux signaux, déceler des relations et des modèles génériques, reconnaître de nouvelles corrélations, développer des modèles mathématiques, élaborer les concepts et la symbolique nécessaires, mettre au point et construire de nouveaux appareils, chercher des solutions simples et rechercher l'harmonie. C'est aussi confirmer, assurer, élargir, généraliser et reproduire.

4.7.1. Il est inévitable — voire indispensable — que dans le cadre de ce processus de recherche et de découverte mettant en concurrence des approches de solutions et des schémas explicatifs, les différents chercheurs ou groupes de chercheurs («écoles») discutent entre eux, se contredisent mutuellement, voire s'affrontent dans certains cas. Le progrès de la connaissance naît de la confrontation entre l'hypothèse et la critique, de la comparaison de «données» avec d'autres «données».

4.7.2. L'un des malentendus entre la société et les chercheurs provient donc de l'impression que les chercheurs n'ont eux-mêmes pas de réponse à de nombreuses questions, qu'ils se contredisent souvent (et donc qu'ils ne maîtrisent même pas leur spécialité).

4.7.3. C'est en effet le cas, uniquement lorsque et parce que les chercheurs parlent de choses qui ne sont encore que supposées, incertaines, inconnues. Parce qu'ils émettent des opinions, des hypothèses, et ne parlent pas encore de connaissance certifiée méthodiquement. Et parce qu'en raison de la brièveté de leurs propos, imposée par l'interviewer, souvent, ils n'expriment pas, ou ne peuvent pas exprimer cela clairement (cf. également le paragraphe 4.8.7).

4.7.4. La caractéristique essentielle décisive de la connaissance des sciences (naturelles) est avant tout le passage de cette phase de recherche scientifique à la reproductibilité des résultats finalement atteints et à la démonstration de leur domaine d'application (et de ses limites). En définitive, c'est la nature qui décide de l'exactitude des tentatives d'explication.

[1] JO C 204 du 18.7.2000, p. 70,«Vers un espace européen de la recherche».

4.7.5. 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» 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.

4.7.6. Le savoir ainsi acquis et confirmé par la reproductibilité — et qui, en raison de son caractère limité et incomplet, peut être complété, élargi ou affiné par de nouvelles connaissances — fait ensuite son entrée dans les livres d'école et constitue le point de départ de nouvelles recherches.

4.7.7. Toutefois, outre la reproductibilité, c'est aussi la cohérence de l'action simultanée des lois naturelles reconnues — à la base de tous les systèmes techniques, de l'appareil de résonance magnétique nucléaire à la navigation spatiale —, qui contribue à la confiance dans le savoir acquis et, lorsqu'elle est incomplète ou que l'on se heurte clairement à ses limites, qui donne lieu à de nouvelles questions. C'est ici que la tentative d'«uniformisation des lois naturelles» et finalement la recherche d'une «formule universelle» trouvent leur origine (nonobstant la restriction selon laquelle, conformément au postulat scientifique, il ne peut y avoir de «connaissance scientifique certaine»).

4.8. Une problématique particulièrement difficile et riche en malentendus est la question de la prévisibilité des développements futurs.

4.8.1. Pour des constellations choisies, simples, par exemple en matière d'astronomie, les lois naturelles connues permettent des prévisions très précises. Mais même ici, les limites sont très strictes, et en principe, aucune précision claire ne peut être faite au-delà de ces limites (chaos déterministe, turbulence).

4.8.2. Une autre limite fondamentale de la prévisibilité d'événements futurs est la nature statistique de la physique quantique.

4.8.3. À cela s'ajoutent tous les problèmes dont il est impossible de prévoir l'évolution future à long terme en raison de l'action conjointe complexe d'un grand nombre de composants et facteurs déterminants, et ce, bien que l'on connaisse plus ou moins bien les lois auxquelles répond chacun des processus impliqués.

4.8.4. Par conséquent, tandis que des prévisions fiables relatives, par exemple, à la position future de certains astres (éclipse du soleil) sont permises et possibles grâce à l'état actuel des connaissances certifiées, ce sont précisément les questions particulièrement pertinentes pour permettre la prise de décisions politiques (par exemple, concernant l'évolution future du climat, ou des crises économiques/idéologiques/politiques/démographiques prévues, des catastrophes naturelles, etc.) qui ne peuvent souvent faire l'objet que de suppositions, d'indications de développements potentiels ou de menaces éventuelles. Ce type de prévision est extrêmement difficile, et de ce fait, au moins aussi incertain que, par exemple, les pronostics des économistes à propos des cours de la Bourse.

4.8.4.1. Manifestement, le lien entre l'opinion et le comportement des acteurs concernés constitue une autre source d'erreur potentielle, pouvant résulter de connaissances insuffisantes, d'intérêts spécifiques ainsi que de la volonté d'obtenir le consensus et l'adhésion du groupe.

4.8.4.2. En agissant de la sorte, l'on confond connaissance scientifique et opinion majoritaire.

4.8.4.3. Le mot imprimé et la présentation dans les médias peuvent à cet égard contribuer à renforcer encore cette opinion.

4.8.5. Afin de procéder à une évaluation critique des prévisions et de la probabilité de leur réalisation, il convient dès lors de faire la différence entre les cas suivants:

4.8.5.1. les prévisions nécessaires, permises, et souvent utilisables, reposant sur une extrapolation de tendances ou de chiffres (par exemple, chiffres de population) — exemples: besoin futur en professeurs, en routes, en habitations, en énergie, etc. — en admettant la continuité de l'évolution;

4.8.5.2. les prévisions souvent impossibles concernant des nouveautés, bouleversements, découvertes, développements révolutionnaires (inattendus!) en matière de politique, de société, de technique ou dans d'autres domaines similaires, qui influencent fortement le cours général des choses et déplacent de nombreuses relations; souvent, après une longue période de turbulences et de flottement, un nouvel équilibre apparaît, avec de nouvelles tendances, etc.;

4.8.5.3. les suppositions, avertissements ou craintes que les développements «prévisibles» visés au paragraphe 4.8.5.1 puissent aboutir progressivement à une aggravation de la situation ou à une crise (climat, population, résistance, révolution, pénurie de matières premières, etc.), et qu'un développement non prévisible tel que ceux visés au paragraphe 4.8.5.2 s'ensuive.

4.8.6. En raison du grand intérêt de la société pour les développements futurs, la «futurologie» est devenue un domaine de recherche à part entière, malgré ou justement à cause de la problématique liée aux prévisions. En raison des limitations précitées, les différentes méthodes de pronostic doivent être étudiées et vérifiées, afin de définir avec quel taux de réussite elles ont permis dans le passé de prévoir des développements étonnants. Pour les décisions politiques, il importe au plus haut point de connaître la part de certitude ou d'incertitude d'une prévision ou d'un «scénario».

4.8.7. Alors que d'une part, il appartient aux scientifiques d'attirer l'attention de la société sur de telles (paragraphe 4.8.4) menaces potentielles qu'ils ont identifiées, en précisant l'ampleur et les limites des connaissances, d'autre part, dans ce même domaine, l'on tente de valoriser des points de vues, voire des intérêts personnels, en leur apposant l'étiquette «science», ou de les faire valoir en choisissant chaque fois les «experts» appropriés.

4.8.7.1. Ce dernier comportement peut également entraîner une perte de confiance du citoyen dans la science.

4.8.7.2. En effet, la communication entre les citoyens et les scientifiques peut devenir particulièrement difficile — ce qui peut donner lieu à certaines tentations — lorsque, dans un environnement plutôt politique, les scientifiques sont confrontés à des intérêts ou des affirmations politiques et à la rhétorique qui y est liée, ou lorsque les scientifiques eux-mêmes sont associés à la défense de certains intérêts, c'est-à-dire lorsque la séparation entre la politique et la science devient floue.

4.8.7.3. C'est pourquoi il est particulièrement important ici de définir des critères stricts (cf. paragraphe 3.5.4) pour juger de la qualification, des connaissances et de l'honnêteté des experts participant à la discussion, voire d'inclure ces éléments dans l'évaluation. Cela ne signifie aucunement que l'examen de ce type de problèmes (cf. paragraphe 6.8.1) ne doit se faire qu'entre experts. Cependant, il convient d'établir une distinction claire entre les citoyens intéressés, voire inquiets, d'une part et les experts dans chaque domaine d'autre part, et en ce qui concerne les déclarations des experts, il y a lieu de prêter attention aux compétences sur lesquelles elles reposent et à leur exactitude.

4.8.8. Le CES recommande dès lors à la Commission de mettre tout en œuvre pour que les citoyens perçoivent mieux ces aspects et fassent les distinctions nécessaires, et pour qu'une meilleure culture de dialogue se développe en conséquence entre les chercheurs, les citoyens et la société. Les médias doivent également y contribuer et assumer leur rôle d'intermédiaire de manière responsable. C'est précisément à ce niveau qu'il serait important de mieux faire la distinction entre compétence rhétorique et compétence professionnelle et de résister à la tentation de tomber dans un prosélytisme excessif.

4.9. La question d'une éventuelle faute professionnelle et/ou éthique des scientifiques se pose également dans les relations entre les citoyens, la société et la science.

4.9.1. Tandis qu'une faute professionnelle des scientifiques — mais également les erreurs qu'ils commettent en toute bonne foi — peuvent être découvertes et sanctionnées essentiellement grâce aux mécanismes d'autocontrôle de la science — dont l'instrument le plus efficace est l'exigence de reproductibilité (voir paragraphes 4.7.4 et 4.7.5), la question de la faute éthique touche à l'intégralité des rapports entre la société et la science.

4.9.2. La faute éthique peut signifier que certains scientifiques ou groupes de chercheurs transgressent dans le cadre de leurs activités scientifiques les règles éthiques édictées et acceptées par la société. Leur motivation peut être la soif de connaissances, l'orgueil, l'appât du gain, le désir de gloire, etc. La science et la société doivent veiller conjointement à ce que de tels agissements soient découverts, déjoués et sanctionnés.

4.9.3. La position de la société à propos des règles éthiques — qui est principalement influencée par les nouvelles connaissances et le progrès scientifique et technique — fait bien entendu l'objet d'un débat permanent entre tous les groupes sociaux (cf. paragraphe 3.8) et évolue en conséquence. Le CES soutient expressément la Commission dans la volonté d'assurer «... l'établissement de liens plus structurels entre les comités d'éthique existant au niveau national et européen» et «l'amélioration de la coordination des recherches ... en éthique des sciences menées en Europe...» qu'elle manifeste dans son document de travail.

4.9.4. Mais il peut aussi y avoir faute, et qui plus est sous la pression de la société, lorsque la société dans son ensemble — ou dans sa majorité — enfreint des principes éthiques/moraux. Dans ce cas, la science est englobée par exemple dans les objectifs et positions idéologiques de la société à laquelle elle appartient; elle agit donc en accord avec celle-ci voire à sa demande. Se pose alors un problème qui dépasse le cadre du présent avis.

4.9.4.1. Eu égard à la structure politique actuelle de l'UE et de ses États membres, et compte tenu des droits fondamentaux qui y sont reconnus, il n'y a toutefois aujourd'hui aucune raison de craindre que ce problème puisse se représenter à l'avenir au sein de l'espace européen de la recherche.

4.10. Le CES invite la Commission à tenir compte, dans le cadre de ses réflexions sur la gouvernance, des aspects examinés dans le chapitre 4 et à en rendre clairement compte aux acteurs politiques et économiques.

5. La formation scientifique, condition première d'une société de la connaissance

5.1. La valeur et l'importance de la science et de la recherche ne sont pas reconnues directement par tous les citoyens et par la société, dans certains États membres du moins. Selon le CES, il y a donc lieu de développer un concept européen en matière de politique de l'éducation [1], qui viserait à modifier cet état d'esprit.

[1] Cette question est examinée de manière détaillée dans les avis et dans le JO C 139 du 11.5.2001, p. 85. (Dimension européenne de l'éducation).

5.1.1. Certaines fondations et associations peuvent apporter une contribution importante à cet égard.

5.1.2. Cette démarche devrait également tenir compte des pays candidats.

5.2. Il a déjà été fait référence, au paragraphe 4.1.2, à l'importance d'une formation professionnelle académique exigeante et qualifiée pour les scientifiques et les chercheurs, ainsi qu'à la nécessité de présenter une image professionnelle du scientifique suffisamment attrayante pour attirer les jeunes doués pour ce métier.

5.3. Le présent chapitre est surtout consacré au souhait du CES que des notions fondamentales suffisantes de sciences et de mathématiques soient intégrées davantage que ce n'est le cas actuellement, également dans le programme de base relatif à l'apprentissage d'autres professions et, au bout du compte, dans la formation générale de tous les citoyens. Les sciences et les mathématiques font elles aussi partie de notre bagage culturel.

5.3.1. L'absence actuelle d'apprentissage de ces notions de base est particulièrement préjudiciable dans les domaines de la politique et des médias. Les hommes politiques doivent en effet prendre des décisions contraignantes pour la société et les médias jouer le rôle d'interfaces entre les spécialistes et les citoyens et élaborer des comptes rendus équilibrés et spécialisés sur des problèmes scientifiques et techniques.

5.3.1.1. Pour établir la communication entre science et société, il ne suffit pas d'être disposé au dialogue: encore faut-il être capable de dialoguer et ce, des deux côtés. C'est l'une des conditions à remplir pour combler le fossé existant entre la science et les citoyens — sans préjudice de l'issue des débats peu fructueux et plutôt polarisants menés sur le rôle des différents acteurs dans l'acquisition et la diffusion des connaissances.

5.3.1.2. L'autre condition est que les représentants de la science et ses institutions s'efforcent de communiquer leur savoir et leurs problèmes aux citoyens, dans la forme la plus compréhensible et la plus claire possible, et que les universités, les écoles supérieures techniques et les centres de recherche s'ouvrent au citoyen et à la société.

5.4. Par conséquent, la tâche primordiale — qui est également une recommandation essentielle du CES — consiste à accorder aux sciences et aux disciplines scientifiques, ainsi qu'à la pensée mathématique, la place qui doit être la leur dans les programmes scolaires (cf. paragraphe 3.2.5) de la société de la connaissance dans laquelle nous vivons. Cela suppose bien entendu aussi d'être capable de parler correctement sa propre langue et d'en avoir une maîtrise parfaite.

5.4.1. Parallèlement, il convient de développer des concepts pédagogiques visant à mieux classifier les matières scientifiques, à mieux évaluer leur importance et à mieux les enseigner. Il convient de rendre les connaissances lisibles et compréhensibles dans leur totalité et leur pluralité par l'apprentissage de lois générales et d'exemples caractéristiques.

5.4.2. Le fait que cette approche implique, pour les enseignants et les étudiants, un effort intellectuel considérable devrait être considéré comme un stimulant et non comme un obstacle. Il s'agit là du moyen le plus efficace de réaliser l'objectif fixé par la Commission dans son document de travail: «Améliorer la connaissance de la science par les citoyens».

5.4.3. Les connaissances, les idées et les jugements acquis durant la formation scolaire jouent en outre un rôle décisif dans le choix d'une future profession. Le CES approuve dès lors pleinement la Commission lorsqu'elle affirme dans son document de travail qu'«un renforcement de l'enseignement des sciences à l'école en Europe est par ailleurs nécessaire. Pour accroître l'attrait, aujourd'hui en déclin, des professions scientifiques et de la vie de recherche pour les jeunes».

5.5. Toutefois, tout cela implique aussi, entre autres, de rendre suffisamment attractif le métier d'enseignant, nécessaire à la transmission de ce savoir, et de le doter d'un statut approprié. De même, il faut que les écoles soient convenablement équipées.

5.6. Le CES souhaite en outre attirer l'attention sur le lien général qu'il convient aujourd'hui de rétablir entre la formation scolaire de base, l'apprentissage tout au long de la vie et les connaissances scientifiques. Ce rapport pourra être mieux développé, et de manière plus efficace, dans le cadre d'un espace européen de l'apprentissage et de l'éducation. Cet espace pourrait englober non seulement la dimension européenne de l'éducation, «mais aussi tous les défis et tous les processus qui, en matière éducative, concernent le citoyen européen» [1].

6. **Politique de recherche et finalités de société**

6.1. Le thème abordé dans ce chapitre est difficile et ne peut pas être traité sans soulever aucune controverse. Plusieurs des points de vues pertinents à cet égard ont en outre déjà été présentés dans les chapitres précédents.

6.2. Les relations entre la science et la société, laquelle est généralement représentée par des hommes politiques, des fonctionnaires gouvernementaux ou des mandataires d'organismes d'aide, concernent surtout les accords sur les objectifs et les thèmes de recherche, le type et le volume des aides en faveur de la recherche, l'évaluation des résultats de la recherche et les personnes chargées d'y procéder. Cependant, il s'agit aussi de savoir dans quelle mesure la recherche peut être orientée, ou si elle devrait l'être.

[1] JO C 139 du 11.5.2001, p. 85.

6.2.1. L'on aborde ainsi la question posée par le document de la Commission dont il a déjà été fait mention au début (voir paragraphe 1.5) du présent document: «Comment mettre en œuvre les politiques de recherche autour de vraies finalités de société et pleinement impliquer la société dans l'exécution des agendas de recherche?».

6.3. Cette question soulève d'emblée le problème des malentendus existant entre la société, la science et la recherche. Elle sous-entend d'abord que jusqu'à présent, la politique de recherche n'a pas poursuivi de vraies finalités de société.

6.3.1. Au lieu de cela, l'on constate que le savoir actuel sur les lois de la nature et les nouvelles découvertes qui en découlent sont dus principalement à l'initiative, à la créativité et à l'enthousiasme des chercheurs, des inventeurs et des entreprises, et qu'ils sont en grande partie à l'origine du bien-être actuel en Europe.

6.3.2. Même les problèmes actuels, par exemple en ce qui concerne la survie à long terme de notre écosystème — qu'ils soient anthropogènes ou indépendants de l'homme et de ses technologies — ont tout d'abord été décelés principalement par des membres de la communauté scientifique, qui en a informé le public et/ou les politiques (voir également le paragraphe 3.7.2).

6.3.3. C'est pourquoi il y a lieu de souligner une fois de plus qu'en général, la société et le monde politique reconnaissent les risques ou les menaces naissants, mais également les possibilités économiques de nouvelles techniques (telles que la technologie de l'information), plus tard que la communauté scientifique. La science et la société doivent donc veiller conjointement à ce que le monde politique ne désavantage pas, en raison de ce décalage inhérent au système, tout ce qui est particulièrement actuel et nouveau au profit de techniques bien établies.

6.3.4. La question citée au paragraphe 6.2.1 laisse en outre supposer, à tort, que «les politiques de recherche autour de vraies finalités de société» ne peuvent aboutir qu'à de «bons» résultats, et que les applications ultérieures et les effets nuisibles sont donc exclus dès le départ (voir également le paragraphe 3.4.5).

6.4. La question citée au paragraphe 6.2.1 implique en outre que l'on pourrait et devrait «pleinement impliquer la société dans l'exécution des agendas de recherche».

6.4.1. Bien que l'on ne voie pas par qui la recherche peut être effectuée sinon par les chercheurs, le CES reconnaît que l'intention de la Commission est positive et mérite d'être soutenue; elle vise en effet:

— à faire en sorte que la primauté de la politique soit claire lors de l'attribution des moyens financiers nécessaires à la recherche;

— à rapprocher les chercheurs des citoyens dans leur intérêt mutuel;

— à prendre en compte la pluralité des objectifs et des intérêts de la société (et de ses diverses branches) dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de recherche.

6.4.1.1. Ainsi, la critique objective extérieure (par exemple, initiatives citoyennes, associations de consommateurs ou organisations laïques) à l'égard de la science peut avoir un effet très positif. Elle peut en effet aboutir à une nouvelle réflexion, voire au scepticisme, en particulier lorsque la discussion interne aux institutions menace d'échouer, notamment en raison de structures centralisées ou de pressions économiques/politiques (cf. ESB).

6.4.2. Par conséquent, le CES soutient également la déclaration suivante que fait la Commission à ce sujet dans son document de travail: «Les leçons à tirer des expériences européennes et nationales dans ce domaine devraient faire l'objet d'études comparées, afin de favoriser la diffusion et l'application des meilleures pratiques».

6.4.3. Les observations ci-dessus relatives au paragraphe 6.4 concernent surtout la recherche ciblée. C'est pourquoi le CES souligne ici que le scénario évoqué ci-dessus ne peut se développer avec succès que dans le cas d'une recherche fondamentale diversifiée, désintéressée, et reposant sur une large base. Le CES appuie et complète ainsi la déclaration de la Commission dans son document de travail, selon laquelle «[il faut veiller] à conserver suffisamment de cette recherche de pure curiosité et désintéressée ...».

6.5. La question citée au paragraphe 6.2.1 suppose également que la «société» sache quelles sont les «vraies finalités» autour desquelles la recherche doit être mise en œuvre.

6.5.1. Toutefois, la «société» est une abstraction, qui se présente en réalité comme un agrégat très hétérogène, avec une diversité d'empreintes culturelles, de religions, de perspectives, de projets de vie et d'objectifs. Les «finalités» de cette abstraction peuvent en tout cas se définir d'abord comme le conglomérat de toutes les perceptions, les attentes, et éventuellement, les craintes individuelles. Ce conglomérat de tous les intérêts individuels est aussi diffus que flou et n'est donc guère saisissable par la politique.

6.5.2. La canalisation et l'agrégation de ces intérêts ne sont assurées que par l'organisation horizontale et verticale de la société («groupes intermédiaires», partis, associations, syndicats, fondations, initiatives citoyennes, groupements, consortiums, etc.). À cet égard, l'importance du rôle des médias ne doit pas être sous-estimée.

6.5.3. Ce n'est qu'à l'issue de ce processus très complexe de transmission et de condensation, au cours duquel les intérêts individuels sont transformés, filtrés et résumés à diverses reprises, que ceux-ci, en tant que «finalité de la société», peuvent déclencher l'action politique d'une instance supérieure et en faire l'objet.

6.5.4. Les procédures et institutions démocratiques jouent un rôle décisif dans ce processus de collecte, de compensation et de condensation. C'est aussi ici, et au niveau européen, que se situe la mission du CES en tant qu'organe de l'Union européenne.

6.5.5. Il importe dès lors que tout gouvernement, toute administration ou tout parti ait conscience de la différence — pouvant aller jusqu'au conflit — entre les intérêts individuels initiaux et leur forme agrégée politiquement efficace.

6.6. Le caractère incertain de la base de décision ne dispense pas le monde politique de son obligation d'agir. Les dégâts doivent être évités et les risques réduits. À cette fin, il faut en général partir du principe que l'on dispose d'une connaissance des développements futurs, qui n'est souvent disponible que de manière limitée ou dans le pire des cas pas du tout (voir paragraphe 4.8.4).

6.6.1.1. La politique consiste à agir pour la société, ce qui inclut aussi inévitablement l'expérimentation avec la société.

6.6.2. Ce dilemme de l'action politique ne peut pas être résolu, mais il peut être désamorcé:

6.6.2.1. par la connaissance de la prévisibilité limitée des développements futurs (et de l'incidence des décisions politiques) et par le fait d'être disposé à corriger les développements non souhaités ou les conséquences néfastes d'actions précédentes, ainsi que

6.6.2.2. par l'optimisation de la base du savoir («politique de la recherche») pour les décisions politiques et par la compréhension des conditions de fonctionnement, des possibilités et des limites de la science.

6.7. Alors que des déclarations détaillées à propos de la politique générale (6.6.1) dépasseraient le cadre de cet avis du CES, les paragraphes suivants développent brièvement le paragraphe 6.6.2.2, rappelant en partie les déclarations figurant déjà aux chapitres 2 à 4.

6.7.1. La première condition du développement d'une base de savoir optimale est le maintien ou la création d'un environnement économique, politique, social et culturel dans lequel la science est largement acceptée par le public et permettant à la créativité et à l'esprit d'invention de se développer au mieux. Les principaux éléments de cet environnement sont les suivants:

— promouvoir la communication entre les citoyens et les scientifiques (et/ou entre les acteurs de la société et de la science); lever les obstacles existants;

— diffuser une information dans les écoles, les universités et les médias à propos de la science; expliquer le processus le recherche, l'acquisition de savoir et l'inspiration guidant les scientifiques; montrer les points forts et les limites de la science, pour lutter contre les attentes irréalistes (pouvant aboutir au scepticisme à l'égard de la science);

— s'assurer le concours, au sein des médias (entre autres au sein des chaînes publiques de télévision présentes dans certains États membres), de collaborateurs formés et cultivés («agents d'information médiatiques»), afin que les informations puissent parvenir à de larges couches de population de manière efficace et appropriée;

— dispenser à ces «agents d'information médiatiques», outre leur formation scientifique spécialisée, une formation sur la science, ses méthodes et son histoire;

— expliquer clairement le risque potentiel de toute production d'idées (même dans les domaines de la science pure, de la philosophie ou de l'art); (rappelons les rejets socioculturels et spirituels qui ont suivi la théorie des mouvements planétaires de Copernic, la théorie de l'évolution de Darwin, la théorie de Marx ou celle de Freud sur la psychanalyse. Le potentiel conflictuel de domaines tels que la génétique, la recherche sur l'intelligence, la sociobiologie ou la recherche sur la différence entre les sexes est toujours important);

— faire prendre conscience que le risque potentiel de nouvelles technologies ou de programmes de recherche ne peut en principe pas être complètement évalué objectivement. (Quelles seraient les conséquences d'une découverte de la gériatrie qui allongerait l'espérance moyenne de vie à 120 ans, par exemple?).

6.7.2. La deuxième condition du développement optimal de la base du savoir est le maintien ou la création des meilleures conditions possibles de fonctionnement interne pour la science. À cette fin, il conviendrait (comme l'a également demandé la Commission) de mener des études indépendantes et rendre leurs résultats accessibles aux politiques. Les importantes mesures suivantes semblent évidentes:

— renforcer la corrélation entre recherche fondamentale / recherche appliquée dans un système scientifique pluraliste et multipolaire;

— protéger la liberté scientifique;

— prévoir également des marges de manœuvre dans la recherche appliquée;

— garantir l'indépendance des scientifiques, par exemple par rapport à des pressions politiques, idéologiques ou économiques;

— défendre et renforcer l'auto-organisation et l'autogestion de la science dans le cadre politique défini;

— analyser les effets, le coût et l'efficacité des diverses procédures de demande de recherche et d'expertise;

— prendre en compte la pluralité des objectifs et des intérêts de la société;

— promouvoir et préserver également le savoir qui n'intéresse justement pas la «société».

6.8. Les paragraphes suivants complètent les déclarations ci-dessus par quelques observations et points de vues spécifiques.

6.8.1. Le CES soutient la Commission dans son effort visant à mettre en place, également au niveau européen, un dialogue permanent entre les représentants de la société et la communauté scientifique à propos des objectifs de la recherche, des questions éthiques y afférentes ainsi que des possibilités d'application et d'autres aspects des techniques pouvant être développées sur la base de cette recherche. Ce dialogue devrait réunir aussi bien des représentants des grandes sociétés scientifiques (telles que la Société européenne de physique, Academia Europaea et les sociétés scientifiques nationales) que des institutions actives dans la promotion de la recherche (telles que des groupements, des fondations et des associations) et devrait être associé à des visites d'instituts de recherche et à des discussions avec les différents chercheurs locaux. Outre la compréhension nécessaire des contenus, des attentes, des aides, etc., le dialogue devrait également permettre une meilleure entente entre les chercheurs et les représentants de la société.

6.8.1.1. Le CES souligne son intention de participer activement à ce dialogue eu égard à sa mission et à sa composition. Comme prochaine étape, le Comité demande aux autres organes de l'Union européenne d'organiser conjointement avec lui une audition sur ce thème. Cette audition devrait rassembler entre autres des représentants de l'Academia Europaea, de l'industrie et des consommateurs, ainsi que d'autres organisations et personnalités intéressées par cette problématique.

6.8.2. Toute politique de recherche devrait avoir pour principe fondamental: «le plus possible du bas vers le haut, le strict nécessaire du haut vers le bas», le plus de décentralisation possible, la centralisation réduite au strict nécessaire. Le CES estime que ce principe n'est pas en contradiction avec les objectifs de l'espace européen de recherche, mais signifie au contraire qu'au sein de la Commission également et dans le cadre de la politique de recherche qu'elle poursuit, il y a lieu de déléguer le plus possible la compétence, le pouvoir de décision et d'initiative, etc.

6.8.3. La promotion et l'orientation de la recherche par des moyens supplémentaires axés sur un programme nécessite une base solide et suffisante d'instituts et institutions excellents — disposant de l'expérience nécessaire ainsi que des appareils et de l'infrastructure adéquats — à partir de laquelle de nouveaux thèmes peuvent être abordés et de nouveaux domaines rapidement conquis.

6.8.3.1. Un équilibre est donc nécessaire entre l'aide institutionnelle et les aides liées à un projet/programme.

6.8.4. Une question importante à cet égard est la question de savoir comment — si tant est que cela soit possible — l'on peut mesurer la qualité de l'enseignement et de la recherche, et à cet égard, quelles sont les dépenses judicieuses et défendables. Cette question présente deux aspects:

6.8.4.1. D'une part, l'expérience et l'expertise des meilleurs scientifiques ayant le mieux réussi seront justement nécessaires à cet égard. Toutefois, ceux-ci seront simultanément écartés de la recherche active en raison des procédures liées à cette tâche — expertise, requêtes, réunions, auditions, etc. Par conséquent, les mécanismes de la politique de la recherche ainsi que les systèmes d'aide, entre autres, doivent être aménagés de manière à produire une relation équilibrée et globalement productive entre ces deux point de vue.

6.8.4.2. D'autre part, il faut veiller à ce que les découvertes vraiment nouvelles, voire révolutionnaires, ne soient pas exclues des subventions en raison de la procédure d'expertise choisie, parce qu'elles ne répondent pas aux critères des priorités établies en matière de recherche — qui n'ont pas pu prévoir ces nouveautés. (D'après des études scientifiques théoriques, l'on peut douter que cela soit possible!).

6.8.5. C'est notamment la raison pour laquelle il est nécessaire de permettre et d'entretenir des approches, des procédures d'évaluation et des structures pluralistes et interdisciplinaires en matière de recherche, afin de stimuler et d'utiliser la concurrence qui en découlera et visera à trouver les meilleures idées et à obtenir les meilleurs résultats. C'est le terrain le plus favorable au progrès scientifique.

6.8.6. Une bonne recherche, en particulier une recherche interdisciplinaire, a besoin d'un milieu pluraliste et souvent même chaotique, semble-t-il. La politique et l'administration doivent en tenir compte, car cette situation entrave la compréhension et la clarté nécessaires, qui auraient été plus faciles à obtenir dans un paysage de recherche bien structuré et monothématique.

6.9. Par conséquent, le CES recommande fortement à la Commission de faire de la question de la meilleure «gouvernance» possible de la recherche un thème de recherche propre, qui tiendrait compte des expériences acquises à ce jour en matière de recherche, de gestion de la recherche, d'évaluation de la recherche et de théorie scientifique. Le CES estime que le document de travail de la Commission à l'examen, mais également le présent avis d'initiative, font déjà un pas important dans cette direction.

7. **Résumé et recommandations**

7.1. Le thème «Science, société et citoyens» revêt une grande importance pour la société. Le CES soutient la Commission dans sa volonté de se pencher sur cette question et d'inciter les acteurs concernés à engager un dialogue permanent à ce propos. En tant qu'organe de l'Union européenne, le CES s'estime qualifié pour prendre part à ce dialogue auquel il entend contribuer.

7.1.1. Le présent avis d'initiative du CES est une contribution à ce dialogue. Comme prochaine étape, le CES invite les organes de l'UE à organiser conjointement une audition sur ce thème.

7.2. Le présent avis d'initiative du CES traite de manière très détaillée le fossé entre les citoyens, la société et la science en matière de connaissances ainsi que les problèmes qui affectent les relations entre ces trois parties. Ceux-ci portent notamment sur:

— les attentes des citoyens à l'égard de la science et de ses possibilités;

— les possibilités et les risques inhérents aux techniques, à la médecine, aux aliments, etc., mis au point sur la base des connaissances acquises;

— la prévisibilité des développements futurs;

— l'essence de la science et de la recherche;

— les possibilités et les erreurs de la politique de recherche, par exemple dans les domaines suivants:

  — la mesurabilité des performances scientifiques et les investissements qu'elle nécessite,

  — les «finalités de société»,

  — les liens de coopération entre recherche — développement — production et/ou monde académique — industrie — consommateurs, et la transparence nécessaire,

  — la clarté de l'évaluation des résultats, la prévisibilité des risques.

7.2.1. Par conséquent, le dialogue entre les citoyens, la société et la science sur la thématique abordée devrait être consacré entre autres aux questions suivantes:

— les questions éthiques,

— la politique de l'environnement et de l'énergie: biosphère, écosphère, ressources, économie,

— la politique de la recherche, par exemple: objectifs, organisation et évaluation de la recherche,

— recherche, innovation, industrie, consommateurs.

7.3. Le CES recommande expressément que des mesures soient prises pour réduire ce fossé.

7.3.1. Ces mesures devraient notamment viser à une ouverture accrue des universités, des instituts de recherches, etc. au citoyen, ainsi qu'à un meilleur engagement, plus ferme, des médias à fournir des informations claires et adéquates.

7.3.2. Dans ce contexte, il convient en particulier que les écoles déploient des efforts beaucoup plus importants pour donner aux citoyens une formation solide dans le domaine de la science et de la recherche, y compris des conditions de fonctionnement d'une recherche fructueuse. À cette fin, il y a lieu de développer un concept européen approprié en matière de politique de formation, qui tienne également compte des pays candidats.

7.3.3. Cette formation doit également inclure des connaissances sur le processus historique et sur les avancées prodigieuses de la culture européenne, qui ont permis les réalisations scientifiques et techniques actuelles et ont assuré aux citoyens européens des conditions de vie telles qu'ils n'en avaient jamais connues dans l'histoire.

7.4. À côté des grands mérites de la science, à laquelle il faut imputer le bien-être actuel et les perspectives d'avenir, le CES relève également (i) les dangers et les risques pouvant résulter des technologies modernes fondées sur la connaissance ainsi que (ii) les menaces potentielles que fait peser sur la biosphère le mode de vie industriel actuel des hommes.

7.5. Le CES recommande dès lors de faire également en sorte que l'on continue à adopter des règles claires en vue d'une utilisation responsable des techniques puissantes (développées sur la base des découvertes scientifiques) et de contrôler leur respect. Le CES souligne le rôle qu'il entend lui-même jouer dans ce processus.

7.6. Le CES recommande que l'on appuie toutes les mesures susceptibles d'éviter la polarisation et qui favorisent une interaction accrue entre sciences humaines et sciences exactes. Cela implique également l'instauration d'un dialogue réciproque sur des sujets tels que la méthodologie, l'élaboration de concepts, l'évaluation des résultats, entre autres.

7.7. Le CES met l'accent sur le manque de «capital humain» dans le domaine de la science et de la recherche. Le «capital humain» est la condition d'une recherche et d'un développement réussis, ainsi que de l'innovation et de la compétitivité économique. Le CES préconise l'adoption de mesures permettant de remédier à cette insuffisance. À cette fin, il importe notamment de rendre la recherche et le développement plus attrayants — y compris pour les femmes — et de doter le métier de scientifique d'un statut approprié.

7.8. Le CES recommande que les conditions de fonctionnement requises pour assurer le succès et la compétitivité internationale de la recherche et du développement deviennent un thème de recherche à part entière et de prendre en compte les résultats de cette recherche dans les réflexions relatives à la gouvernance en matière de politique de recherche. À cet égard, il y a lieu de tenir compte des opinions et des recommandations présentées dans le présent avis d'initiative et de les défendre auprès des acteurs politiques et économiques.

7.9. Le Comité reprend ici brièvement quelques-unes des thèses développées dans le présent avis:

7.9.1. La «finalité de la société» n'est tout d'abord qu'une notion abstraite insaisissable. Une image de l'opinion, certes toujours différenciée, mais d'une structure plus compacte — même si elle n'est pas nécessairement consensuelle — n'apparaît qu'à l'issue de processus démocratiques complexes de condensation.

7.9.2. Le caractère incertain de la base de décision ne dispense pas le monde politique de son obligation d'agir. La politique consiste à agir pour la société, ce qui inclut aussi inévitablement l'expérimentation avec la société. Ce dilemme de l'action politique ne peut pas être résolu, mais il peut être désamorcé:

— par la connaissance de la prévisibilité limitée des développements futurs et par le fait d'être disposé à apporter les corrections éventuellement nécessaires;

— par l'optimisation de la base du savoir («politique de la recherche») pour les décisions politiques et par la compréhension des conditions de fonctionnement, des possibilités et des limites de la science.

7.9.3. Les conditions d'une base de savoir optimale sont entre autres:

— un dialogue permanent entre les acteurs de la science et de la société;

— un environnement économique, politique, social et culturel dans lequel la science est acceptée et permettant à la créativité et à l'esprit d'invention de se développer au mieux;

— les meilleures conditions possibles de fonctionnement interne de la science;

— un nombre suffisant de citoyens disposés à embrasser la carrière scientifique et possédant les qualités requises à cet effet.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1267/1999 établissant un instrument structurel de préadhésion»

(2001/C 221/26)

Le 18 avril 2001, 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.

Le Comité économique et social a décidé de désigner M. Walker comme rapporteur général en vue de préparer son avis.

Lors de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 48 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. **Introduction**

1.1. Le règlement (CE) nº 1267/1999 du Conseil établissait un instrument structurel de préadhésion (ISPA) en 1999, destiné à aider les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) candidats à l'adhésion à l'Union européenne à satisfaire aux exigences de l'acquis communautaire dans les domaines des infrastructures de transport et de l'environnement. La mise en article œuvre de cet article instrument s'est traduite l'année suivante par l'octroi d'un concours communautaire à un total d'environ 80 mesures.

1.2. Conformément à ce règlement, les mesures éligibles à un soutien communautaire doivent être de dimension suffisante pour avoir un impact significatif dans les domaines concernés. L'expérience acquise par la Commission dans l'appréciation des demandes de financement soumises par les pays bénéficiaires révèle que ces derniers éprouvent souvent des difficultés à cofinancer lesdites mesures exclusivement au moyen de leurs ressources publiques disponibles.

1.2.1. Dès lors, afin d'assurer un plus grand impact d'ISPA dans les pays bénéficiaires, il est nécessaire d'obtenir un cofinancement le plus élevé possible de la part de la Banque

européenne d'investissement (BEI) ou d'autres institutions financières internationales (la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque mondiale, etc.) et, le cas échéant, de la part du secteur privé. En 2000, ISPA a ainsi obtenu des cofinancements des institutions internationales dans environ 40 % des mesures approuvées et a pu ainsi réaliser un effet de levier d'environ 25 %.

1.3. Toutefois, il s'est avéré que la réalisation de ces cofinancements se heurte à des difficultés découlant de l'absence, dans le règlement du Conseil établissant ISPA, de dispositions spécifiques permettant de déroger à la règle prévue à l'article 114, paragraphe 1, du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes. En vertu de cette règle, applicable dans le domaine de l'aide extérieure, les appels d'offres pour des marchés financés par la Communauté sont ouverts uniquement aux personnes physiques et morales des États membres de l'Union européenne et des pays bénéficiaires de l'instrument ISPA.

1.3.1. Le problème provient du fait que le cadre de base d'ISPA a été calqué sur le modèle du Fonds de cohésion qui, en tant qu'instrument de soutien communautaire, exige que les appels d'offres soient ouverts à tous, quelle que soit la nationalité des soumissionnaires, tandis qu'ISPA est en réalité un instrument d'assistance extérieure qui, partant, est régi par l'article 114, paragraphe 1, du règlement financier qui limite la participation aux appels d'offres aux ressortissants des États membres et des PECO ainsi qu'aux entreprises qui y sont enregistrées.

1.4. Le problème porte également sur la question du cofinancement: il peut s'agir d'un cofinancement conjoint ou d'un cofinancement parallèle. Dans le premier cas, il y a un seul appel d'offres, une autorité de contrôle et une autorité de surveillance. Dans le second cas, deux ou plusieurs appels d'offres distincts peuvent être combinés en vue de constituer un projet unique.

1.4.1. En vertu des dispositions en vigueur, le cofinancement conjoint avec des institutions financières internationales prévoit que les appels d'offres sont ouverts à tous; dans ce contexte, la BERD doit être considérée comme une institution financière internationale plutôt qu'une institution européenne étant donné que certains de ses actionnaires proviennent de pays tiers. Dans le cadre du cofinancement parallèle, chaque appel d'offres est traité séparément et dans le cas où la Communauté participe au financement d'un appel d'offres, celui-ci serait limité aux personnes physiques et morales des États membres et des PECO, même si d'autres appels d'offres faisant partie du même projet global pourraient être passés selon des règles différentes lorsqu'il n'y a aucune implication financière de la part de la Communauté.

Bruxelles, le 30 mai 2001.

1.4.2. Cela signifie concrètement qu'aux termes de la réglementation existante, le financement ISPA ne peut être utilisé pour une participation de la Communauté tant à un cofinancement conjoint qu'à un cofinancement parallèle d'un appel d'offres, même si elle pourrait participer au financement parallèle d'un ou plusieurs appels d'offres appartenant à un projet unique, à condition que ces appels d'offres soient soumis aux dispositions du règlement financier.

1.5. La Commission propose de supprimer cette restriction en insérant dans le règlement financier un article reflétant les dispositions applicables dans le cadre du programme *Phare*.

2. **Les propositions de la Commission**

2.1. Les propositions de la Commission figurent à l'annexe I.

3. **Commentaires**

3.1. Le Comité note que l'application de l'article 114, paragraphe 1, du règlement financier constitue dans certains cas un obstacle insurmontable à la participation d'institutions financières internationales au financement de mesures éligibles au concours d'ISPA.

3.2. Le Comité marque son approbation sur la proposition de la Commission visant à intégrer une condition de base dans l'instrument permettant l'application de l'article 114, paragraphe 2. Il considère que cela aura pour effet d'augmenter l'étendue du cofinancement par les institutions financières internationales et de faciliter la réalisation d'un effet de levier plus élevé du financement d'ISPA.

3.3. Le Comité approuve la proposition visant à faire assister la Commission par un comité selon les termes définis dans les propositions de la Commission.

3.4. Le Comité estime qu'il y a lieu d'étendre l'éligibilité à participer à ISPA aux autres pays candidats, à savoir Chypre, Malte et la Turquie.

3.5. Le Comité considère que certains aspects de la structure et de l'exécution du financement ISPA nécessitent un examen plus approfondi. Il propose dès lors d'élaborer prochainement un avis d'initiative sur ce sujet.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social

Extrait de la Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1267/1999 établissant un instrument structurel de préadhésion COM(2001) 110 final — 2001/0058 (CNS)

Article premier

Le règlement (CE) nº 1267/1999 est modifié comme suit:

1) L'article 6 bis suivant est inséré:

«Article 6 bis

Passation des marchés

1. Pour les mesures pour lesquelles la Communauté est la seule source d'aide extérieure, la participation aux appels d'offres, adjudications, marchés et contrats est ouverte, à égalité de conditions, à toutes les personnes physiques et morales des États membres et des pays visés à l'article 1er, paragraphe 1, deuxième alinéa.

2. Le paragraphe 1 s'applique également aux cofinancements. Toutefois, en cas de cofinancement, la participation des pays tiers aux appels d'offres, adjudications, marchés et contrats peut être autorisée par la Commission après examen cas par cas.»

2) A l'article 7, le paragraphe 8 suivant est ajouté:

«8. En cas de cofinancement d'une mesure avec des institutions financières internationales, peuvent être retenues pour le calcul des dépenses totales éligibles de cette mesure, les dépenses conformes aux règles d'éligibilité visées au paragraphe 7, mais effectuées selon les procédures propres aux sources de financement extérieures autres que le concours communautaire et supportées par ces institutions financières.»

3) L'article 14, les paragraphes 1, 2 et 3 sont remplacés par le texte suivant:

«1. La Commission est assistée par un comité composé de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission (ci-après dénommé "comité"). La Banque européenne d'investissement désigne un représentant ne prenant pas part au vote.

2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, la procédure de gestion prévue à l'article 4 de la décision 1999/468/CE s'applique, dans le respect des dispositions de l'article 7 de celle-ci.

3. La période prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la décision 1999/468/CE est fixée à un mois.»

Avis du Comité économique et social sur la «Préparation d'une stratégie de l'Union européenne en matière de développement durable»

(2001/C 221/27)

Les 24 et 25 janvier 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions des articles 11, paragraphe 4, et 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème «Préparation d'une stratégie de l'Union européenne en matière de développement durable».

Le sous-comité «développement durable», chargé de préparer les travaux en la matière, a élaboré son projet d'avis le 17 mai 2001 (Rapporteur: M. Ehnmark; corapporteur: M. Ribbe).

Au cours de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 31 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

0. Résumé de l'avis

0.1. Le Comité économique et social soutient totalement l'intention de lancer, lors du sommet européen de Göteborg au mois de juin de cette année, un changement politique à long terme en faveur du développement durable. Le Comité estime que ce projet répond aux préoccupations et aux inquiétudes de nombreuses catégories de citoyens, bien que la société dans son ensemble ne dispose pas d'une information suffisante. Il est urgent que la politique dans ce domaine prenne une direction nouvelle, et le moment actuel est propice pour démarrer ce processus.

0.2. Le Comité est conscient du fait que les politiques en faveur du développement durable contiennent en partie, en raison de leur nature même, une approche radicale du développement de la société à l'avenir. Des décisions difficiles devront être prises au cours du processus. C'est pourquoi il est tout à fait capital que les ajustements politiques soient bien ancrés dans l'opinion publique. Sans un soutien fort de la part des citoyens, aucune politique de développement durable ne pourra réussir.

0.3. Le Comité déplore largement que le processus de consultation publique sur le développement initial d'une stratégie d'une telle importance et d'une telle ampleur ait été limité à une durée, manifestement insuffisante, d'à peine plus d'un mois. La question du développement durable est bien trop importante pour être traitée de cette façon.

0.4. Le Comité recommande de fournir un effort soutenu après le sommet de Göteborg, afin de sensibiliser le public, d'inspirer un débat à l'échelon local et de canaliser les remarques et les suggestions relatives au développement de la stratégie de développement durable. Le Comité considère cet effort comme une manière idéale de favoriser une plus grande participation des citoyens sur une question cruciale de politique européenne.

0.5. Le Comité va maintenant entreprendre, en coopération avec d'autres acteurs de la société civile organisée, la tâche consistant à lancer et à appuyer un large débat public sur les questions concernées. Le Comité accueille favorablement le projet de la Commission relatif à l'organisation d'une manifestation bisannuelle dénommée «forum des intéressés», dont l'objet sera d'évaluer la stratégie de l'UE; il se déclare disposé à y participer en tant que coorganisateur.

0.6. Le Comité souligne qu'en raison du délai limité, il est à présent dans l'incapacité de fournir toute la contribution qu'il aurait souhaitée. Pour la même raison, le sommet de Göteborg ne pourra être que le début d'un processus stratégique, et non le stade final dans le processus d'adoption d'une politique communautaire. Le Comité ajoutera donc par la suite des éléments plus substantiels à l'évolution de la stratégie de développement durable.

0.7. Le sommet de Göteborg devrait, tout en gardant à l'esprit le délai très court de préparation, se concentrer sur un petit nombre d'objectifs généraux et demander à la Commission et aux autres organes concernés de présenter davantage de propositions concrètes aux sommets de Laeken et de Barcelone.

0.8. La SDD de l'UE doit consolider l'interconnexion entre les trois piliers — économique, social et environnemental — et à cet égard, le Comité souligne la nécessité que tous les niveaux de gouvernement mettent en place de nouvelles structures pour assurer la planification et le suivi de la SDD.

0.9. Le Comité propose que soient définis des objectifs de durabilité en matière de transports, de production d'énergie, d'agriculture et de changement climatique.

0.10. Le Comité remarque qu'une société caractérisée par une SDD doit être une société fondée sur la connaissance, et qui consente d'importants investissements en R&D ainsi que pour l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie.

0.11. Le Comité est surpris de constater que la question du vieillissement de la population ne soit pas plus clairement mise en relation avec la faiblesse et la diminution des taux de fertilité dans les États membres. Un volet destiné à une politique active de soutien des familles au niveau national, donnant aux parents de réelles possibilités économiques et sociales de combiner les enfants et la carrière, fait partie intégrante de la SDD.

0.12. Le Comité soutient totalement le protocole de Kyoto et il demande à l'UE d'agir avec vigueur pour le prolonger dans une stratégie mondiale, tout en soulignant la nécessité de fixer de nouvelles limites plus strictes.

0.13. Le Comité indique qu'il souhaite être impliqué dans les travaux d'évaluation et de suivi de la stratégie de développement durable. En particulier, le Comité est prêt à mobiliser ses organisations membres pour renforcer la communication de proximité et afin de développer une fonction de vigilance centrée sur une analyse de la qualité de la mise en œuvre du DD.

1. **Introduction**

1.1. *Une stratégie européenne en matière de développement durable (DD)*

1.1.1. Par cet avis, le Comité économique et social entend contribuer à la discussion et à la préparation du projet de stratégie en matière de développement durable (SDD) de l'UE. Cette stratégie, actuellement en cours d'élaboration à la Commission et au Conseil, en réponse au mandat que leur a confié le Conseil européen d'Helsinki du mois de décembre 1999, constituera le morceau de résistance du Conseil européen de Göteborg, qui se tiendra les 15 et 16 juin 2001.

1.1.2. Ce Conseil européen devrait mettre en marche un processus de DD qui sera mené à bien sous les prochaines présidences de l'UE, en adoptant un ensemble de priorités et d'objectifs politiques et en dégageant un accord sur les procédures. L'intention est de coordonner la SDD de l'UE avec le suivi de Lisbonne. Ainsi, l'objectif de cette stratégie n'est pas de démarrer un processus similaire à celui de «Lisbonne» ou «Luxembourg», mais plutôt d'apporter une nouvelle dimension élargie à l'étape de Lisbonne. Dans ce sens, il existe un lien évident entre le sommet de Stockholm (en mars) et de Göteborg (en juin).

1.1.3. L'inscription dans le temps de la SDD est envisagée à long terme, jusqu'à 20 ou 25 ans pour certains objectifs. En outre, cette stratégie mettra en lumière la nécessité de procéder à une évaluation continue et de poursuivre le développement des objectifs et des procédures.

1.1.4. La SDD inclura également la réponse au sommet de Rio de 1992 et les décisions prises à la conférence Rio+5, et servira pour l'UE de contribution à la conférence internationale Rio+10 qui se tiendra en Afrique du Sud en 2002. Elle doit en outre être considérée dans la perspective des travaux de l'OCDE dans ce domaine, effectués sur la base d'un mandat de trois ans depuis le Conseil des ministres de l'OCDE en 1998. Ces travaux ont trouvé leur point culminant au Conseil des ministres de l'OCDE les 17 et 18 mai 2001.

1.2. Le Comité économique et social a produit de nombreux avis sur des questions environnementales, économiques et sociales. Le Comité a contribué aux objectifs fixés au sommet européen de Lisbonne en mars 2000, et lors de son suivi au Conseil de Stockholm. Le Comité, de par son caractère largement représentatif de la société civile, se trouve donc particulièrement à même de contribuer à la préparation et au suivi d'une stratégie de développement durable.

1.3. *La notion de développement durable*

1.3.1. Le rapport 1987 de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland) contenait ce qui est devenu la définition la plus largement acceptée du développement durable, décrit comme «un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir, de pourvoir à leurs propres besoins».

1.3.2. Dans cet esprit, et en accord avec les conclusions du sommet européen d'Helsinki, la SDD de l'UE sera «une stratégie à long terme destinée à assurer la concordance des politiques combinées ayant pour objet un développement durable du point de vue économique, social et environnemental». C'est donc un concept qui vise à réconcilier une croissance et une stabilité économiques continues avec une protection sociale durable, et des exigences en matière de protection de l'environnement sur des questions telles que la sécurité alimentaire et la santé publique. En d'autres termes, le SDD consiste à essayer de résoudre certains problèmes à long terme de déficit de dimension durable présentant des dimensions économiques, sociales et environnementales.

1.3.3. Le Comité économique et social ajoute ces quelques observations au sujet de la notion de développement durable:

1.3.3.1. Ce concept n'est pas nouveau, et ses implications politiques sont connues. Un certain nombre de pays ont pris des décisions, en particulier lors de la conférence de Rio et de son suivi, relatives à la nécessité de mettre en place des politiques de développement durable.

1.3.3.2. Toutefois, les actions concrètes ont été jusqu'à présent plutôt rares. Il y a un certain nombre de raisons à cela. La principale est probablement la suivante: le développement durable est une notion très vaste, ce qui implique de prendre parallèlement des mesures au niveau national, international, et local, et il est signe d'un changement dans le mode de vie et de consommation des citoyens. Cette notion a en effet des implications très précises pour le citoyen.

1.3.4. Néanmoins, le processus doit être lancé, des mesures concrètes doivent être décidées, et l'ambition de lancer une stratégie européenne de développement durable pourra représenter, à long terme, une réelle contribution à la mise en œuvre des grandes ambitions de la conférence de Rio.

1.3.5. Cette stratégie européenne devrait contribuer à assurer une qualité de la vie durable et meilleure. C'est une vision qui projette un développement de nos sociétés fondé sur une série de responsabilités, à la fois envers les citoyens et envers la nature. Il s'agit d'un thème d'actualité, si on garde à l'esprit l'attention accrue accordée aux questions de qualité de vie par de nombreuses catégories de citoyens. Le développement durable est un concept et une vision qui gagnent en importance, dans l'UE et à l'échelle mondiale.

1.3.6. Le Comité souligne que la notion de développement durable présente une approche assez radicale des politiques de développement de nos sociétés sur le long terme. Ces mesures comprendront inévitablement certaines décisions désagréables. Nos sociétés sont toutefois en train de faire l'expérience d'un certain nombre de tendances qui ne sont absolument pas durables, si nous voulons maintenir notre croissance économique, des finances publiques saines et un système de protection sociale pour tous.

1.3.7. Essentiellement, il s'agit de choisir entre deux options: prendre des décisions d'une manière rationnelle et planifiée, ou être obligé de les prendre dans l'urgence.

2. État des travaux préparatoires de la Commission sur la SDD

2.1. La Commission a présenté son document consultatif sur le développement durable le 27 mars. Ce document vise à être le point de départ de vastes débats et discussions. Le délai pour faire part d'éventuelles observations a été fixé à la fin avril, afin qu'elles puissent être prises en compte dans l'élaboration finale de la proposition de stratégie européenne.

2.1.1. Le document consultatif ne comprend pas de propositions concernant la future stratégie. Il fournit par contre une structure permettant d'analyser et de rendre opérationnelles certaines questions importantes. Il comporte une analyse des facteurs qui ont jusqu'à présent empêché d'accomplir des progrès substantiels dans ce domaine, et il esquisse un possible «ensemble d'instruments» permettant la mise en œuvre d'une SDD. Afin de présenter la notion en termes de pratique, le document se concentre sur un nombre limité de questions cruciales pour le moment, sélectionnées à partir de trois critères: «importance/impact», «échelle de temps» (irréversibilité, aspects trans-générationnels) et «dimension européenne/internationale». Ceci a conduit la Commission à retenir six questions prioritaires:

— exclusion sociale/pauvreté;

— santé publique;

— démographie/vieillissement;

— changements climatiques/énergie propre;

— diminution des ressources naturelles;

— mobilité et aménagement du territoire.

2.1.2. Pour chacun de ces six domaines, le document consultatif identifie les tendances non durables en termes de développement économique, social et environnemental. Le document consultatif invite donc à un large débat sur les aspects positifs et négatifs des tendances de la société, indépendamment du fait qu'elles aient ou non adopté une stratégie de développement durable.

2.2. Le point fort de ce document consultatif est l'analyse des tendances non durables. Comme il est souligné dans ce texte, il existe un large consensus sur le fait que la notion de développement durable englobe au minimum deux idées importantes:

— le développement a une dimension économique, sociale et environnementale. Il ne sera durable que si un équilibre est trouvé entre les différents facteurs qui contribuent à la qualité de vie globale;

— la génération actuelle a l'obligation de laisser aux générations futures des ressources sociales, environnementales et économiques suffisantes pour que ces générations puissent jouir d'un niveau de bien-être au moins aussi élevé que le nôtre.

2.3. Le Comité a considéré ce document consultatif comme une bonne base de discussion. Le problème central est que sa publication tardive a laissé trop peu de temps pour effectuer une vaste consultation. Le Comité exprime ses remarques au chapitre 6.

3. Audition conjointe CES/Commission

3.1. En coopération avec la Commission européenne, le Comité a organisé à la fin du mois d'avril une audition répartie sur deux jours au sujet du document consultatif à l'examen.

Cette audition a rassemblé environ 200 représentants des organisations de professionnels et de la société civile, des gouvernements et des institutions européennes. Les débats ont été animés, concrets, et ont apporté un certain nombre de suggestions dans la perspective des décisions du sommet de Göteborg.

3.2. Trois observations principales ont été dégagées.

3.2.1. La première concerne la nécessité d'une vision et d'un leadership politiques. On a souligné à de nombreuses reprises que les gouvernements et les responsables politiques doivent prendre la direction des opérations pour élaborer une vision politique, en manifestant leur leadership politique et en fixant des priorités.

3.2.2. La seconde porte sur la nécessité d'un travail approfondi de R&D qui formerait la base des décisions relatives à la SDD. Une société caractérisée par une SDD doit être avant tout une société qui présente un niveau élevé d'investissements en R&D ainsi qu'en matière d'éducation et de formation.

3.2.3. La troisième considère la dimension mondiale, qui ne fait pas l'objet d'une longue discussion dans le document de la Commission. Il est nécessaire que l'UE prenne la direction, dans un contexte mondial, des décisions concernant la SDD en inspirant les autres pays.

3.3. On peut ajouter quelques remarques supplémentaires.

3.3.1. Il n'y a pas de solution unique. La manière juste de procéder est donc de prendre en compte le principe de développement durable dans tous les domaines politiques actuels, au-delà du processus de Cardiff. L'agriculture et la pêche représentent des domaines importants dans lesquels des politiques non durables mettent en danger la diversité, la santé publique et enfin notre survie même.

3.3.2. Le rôle de l'industrie dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une SDD a été très débattu. Conformément à ce qui a été dit, l'industrie est actuellement considérée en règle générale comme une alliée dans la mise en œuvre d'une SDD.

3.3.3. La nécessité de disposer de finances publiques durables représentait un autre sujet important, en particulier dans le contexte d'une population vieillissante et d'une demande croissante en soins à destination des personnes âgées.

3.3.4. D'autre part, la question de la baisse de la fertilité a été plus ou moins laissée de côté, bien qu'elle constitue une donnée absolument incontestable de l'équation globale réunissant la population vieillissante et des finances publiques durablement assainies. La question d'une politique de la famille plus dynamique — comprenant les enfants, les parents et les personnes âgées — à l'échelon national n'a pas été abordée; or, une politique soutenant activement les familles pourrait donner aux parents de réelles possibilités de concilier les enfants, les soins à leurs proches et une carrière.

4. **Remarques sur les travaux préparatoires**

4.1. Le Comité économique et social considère les décisions à venir en matière de développement durable comme le début d'un long processus.

4.2. Même ainsi, le CES déplore que le document consultatif de la Commission soit présenté si tard au cours du processus préparatoire, n'accordant qu'un délai très limité pour procéder à une vaste consultation. Le sommet européen d'Helsinki de 1999 a décidé que la question du développement durable devait être une question centrale du sommet de Göteborg. L'intervalle de temps aurait dû permettre de lancer un vaste processus de consultation avant toute décision. On aurait pu ainsi garantir un large soutien de l'opinion publique. La société civile organisée aurait été impliquée activement dans la préparation de la stratégie.

4.3. Compte tenu du fait que l'élaboration d'une stratégie de développement durable est sans aucun doute très difficile, elle ne peut être élaborée et décidée selon une procédure d'urgence.

4.4. Un vaste processus de consultation et de participation aurait dû être mis en place. Un document consultatif, comme celui qui a été présenté le 27 mars 2001, aurait tout à fait pu constituer le résultat intermédiaire d'un processus de ce type. Après avoir débattu des raisons des erreurs passées, le développement d'une stratégie faisant partie d'un processus de dialogue visant à corriger ces erreurs aurait été une manière valable de développer une politique qui aurait rencontré une approbation générale.

4.5. Le Comité apprécie toutefois le fait que la Commission et le CES aient eu la possibilité d'organiser conjointement une audition de deux jours à la fin du mois d'avril.

4.6. La Commission attire elle-même l'attention sur l'importance du processus de consultation et d'information, étant donné qu'elle vient de présenter à ce sujet un document intitulé «Gouvernance». Cependant, la proposition de stratégie intitulée «Une stratégie européenne pour un monde meilleur» [1], rédigée après l'audition conjointe (cf. paragraphe 4.5), insiste sur le rôle crucial d'un dialogue précoce et systématique.

[1] Communication de la Commission, en date du 15 mai, pour le Conseil européen de Göteborg.

5. **Une vaste consultation publique**

5.1.1. Le Comité économique et social considère la décision concernant la stratégie de développement durable comme l'une des décisions les plus importantes prises par l'Union européenne ces dernières années. Elle aura de profondes conséquences sur nos sociétés. Elle concerne les changements de modes de vie comme de consommation.

5.1.2. Étant donné leur importance, les questions de développement durable doivent être soutenues et mises en œuvre par la base, et non être imposées d'en haut.

5.1.3. L'Union a rarement été confrontée à des questions politiques nécessitant une telle adhésion de la part de l'ensemble des citoyens.

5.2. Le Comité, qui garde à l'esprit le manque de temps disponible pour procéder à une large consultation et permettre une vaste formation de l'opinion, afin de construire à l'avance le soutien aux futures décisions, recommande avec insistance que le sommet de Göteborg soit suivi d'un effort systématique d'information et de consultation dans l'ensemble des États membres. Cet effort offrirait à différentes organisations ainsi qu'aux partis politiques la possibilité de participer, et de canaliser les opinions et les observations émanant des citoyens.

5.3. Ceci aurait des conséquences sur le processus décisionnel. Le sommet de Göteborg pourrait fixer un certain nombre d'objectifs très généraux pour les dix ou vingt prochaines années, en indiquant la manière d'adapter les objectifs de Lisbonne à la nouvelle stratégie, et en demandant de repousser au sommet de Barcelone, en mars 2002, les autres travaux préparatoires.

5.4. Ainsi, le sommet de Göteborg invitera les citoyens et les organisations à participer activement aux discussions qui auront lieu d'ici au sommet de Barcelone, au cours duquel des décisions plus concrètes seront suffisamment préparées. Naturellement, les travaux préparatoires devront se poursuivre également ensuite.

5.5. Le Comité propose de transformer la question du développement durable en expérience d'une nouvelle et vaste participation aux politiques clés de l'Union.

6. **Cadre d'une décision relative à une SDD**

L'analyse de la Commission conclut qu'une stratégie de développement durable est non seulement nécessaire mais aussi urgente si nous souhaitons changer certaines tendances qui représentent de facto une menace pour notre potentiel vital et celui de nos enfants.

Le CES soutient pleinement cette conclusion. Un processus de changement doit commencer quelque part à un certain moment et selon toute probabilité, il est à présent temps de lancer ce processus. Nous disposons actuellement d'une multitude d'analyses sur lesquelles baser les décisions et d'un potentiel de recherche et de développement considérable. Par ailleurs, la situation économique dans l'Union n'a jamais été aussi bonne depuis de nombreuses années.

En outre, d'importants groupes au sein de notre société sont très préoccupés par des questions fondamentales liées à la santé et à l'alimentation, pour ne mentionner que deux aspects. Il est donc probable que le grand public soutiendra le lancement d'un processus de changement allant dans le sens d'un développement durable.

6.1. *Équilibrer les trois piliers*

6.1.1. Le concept de stratégie durable peut être décrit comme la stratégie de Lisbonne (durabilité économique et sociale) à laquelle est venu s'ajouter un troisième pilier, la durabilité environnementale. La stratégie de développement durable devrait renforcer l'interconnexion entre ces trois piliers. Elle devrait combiner une économie dynamique à une société offrant à chacun sa chance, tout en améliorant l'efficacité des ressources et en dissociant la croissance de la dégradation de l'environnement.

6.1.2. Le document consultatif propose une liste de six domaines d'actions possibles. L'emploi, qui constitue l'un des éléments-clés de la stratégie de Lisbonne, ne figure pas expressément parmi ceux-ci. En l'absence de taux élevés d'emploi, la durabilité économique et sociale ne sera pas possible. L'emploi est à la fois un moyen et une fin en lui-même. Le Comité recommande que l'emploi soit ajouté à la liste, ainsi que la question de la démographie.

6.1.3. Le pilier social devrait en outre comprendre d'autres thèmes. La cohésion au sein de l'Union dépendra non seulement de facteurs économiques mais également de la compréhension et des échanges culturels. En fait, l'héritage culturel européen fait partie intégrante du modèle social européen. Une politique de développement durable doit tenir compte de la nécessité d'une plus grande prise de conscience de l'héritage de valeurs culturelles européennes dans les coutumes et les schémas comportementaux.

6.1.4. Le modèle social européen est en perpétuelle évolution, car les temps et les sociétés changent. Le développement durable viendra renforcer cette évolution, en particulier en ce qui concerne le besoin de solidarité entre les peuples et les générations.

6.2. *Thèmes majeurs*

6.2.1. En raison de sa complexité, le développement durable est un phénomène difficile à décrire ou à identifier. Il ne fait aucun doute que sa présentation à l'opinion publique devra s'accompagner de quelques nouveaux slogans accrocheurs.

6.2.2. L'une de ces accroches majeures pourrait concerner la responsabilité: l'Europe devrait devenir la région la plus responsable du monde pour l'environnement et l'humanité.

6.2.3. Un autre thème pourrait être consacré aux deux générations, l'actuelle et la prochaine: l'Europe devrait déterminer les choix à faire pour mettre en place de bonnes conditions de vie, y compris pour la prochaine génération, en ce qui concerne le développement économique, social et environnemental.

6.2.4. Le Comité souligne l'importance du débat entre les générations, eu égard en particulier à son intérêt pour d'importants groupes de citoyens.

6.3. *Relation entre la SDD et d'autres stratégies et programmes politiques de l'UE*

6.3.1. La stratégie de développement durable doit souligner la nécessité de cohérence politique entre plusieurs stratégies et programmes de l'UE, notamment les processus de Luxembourg et de Cardiff, le 6e programme-cadre pour l'environnement, les grandes orientations économiques, etc.

6.3.2 Ces stratégies et programmes ne pourront être coordonnés et planifiés avec succès en tant que parties intégrantes de la stratégie de développement durable que s'ils font l'objet d'un suivi constant. De nouvelles structures horizontales à tous les niveaux de gouvernement seront nécessaires.

6.3.3. Le document consultatif indique qu'il existe actuellement environ 60 stratégies et programmes pertinents au niveau de l'UE. Hormis le fait évident que les stratégies et programmes ont été autorisés à proliférer très généreusement, les stratégies inhérentes à une SDD démontrent la nécessité absolue d'une meilleure cohérence politique dans la fixation des objectifs et dans leur mise en œuvre.

6.3.4. Il pourrait également être utile de recourir systématiquement à une procédure d'évaluation d'impact sur la durabilité avant de lancer de nouveaux programmes.

6.3.5. Cette cohérence politique implique également la définition d'indicateurs d'évaluation et de suivi. Les indicateurs devront être cohérents, c'est-à-dire qu'il faudra prévoir un nombre limité d'indicateurs réellement essentiels à l'évaluation et au suivi de la SDD dans son ensemble et des différentes stratégies intégrées. Il est trop facile de produire des montagnes de statistiques d'une utilité limitée.

6.4. *La SDD et les parties concernées*

6.4.1. La SDD en tant qu'élément de la stratégie de Lisbonne ne sera jamais un succès sans la participation active des organisations concernées. Cette question a récemment été soulevée par plusieurs organisations de ce type. Le Comité partage leur opinion générale selon laquelle la SDD aura d'importantes difficultés à décoller sans le soutien actif des parties concernées.

6.4.2. La participation des acteurs concernés devrait être prévue à la fois au niveau de la mise en œuvre et du suivi, et de la révision des objectifs et cibles précédents.

6.4.3. La définition des parties concernées doit être très large. La société civile organisée a donc effectivement un rôle important à jouer.

6.5. *Vision et direction*

6.5.1. Le document consultatif n'aborde pas les questions de vision et de direction. L'on peut avancer qu'une stratégie de développement durable ne sera jamais réalisable dans la pratique en l'absence de ces deux éléments. Les partis politiques, les organisations de la société civile et les gouvernements devront prendre la direction des débats sur les visions possibles. Même si les visions sont supposées être à long terme (20-25 ans), elles ne devraient pas aller au-delà de la prochaine génération. Il s'agit en fait d'un laps de temps que la plupart des adultes considèrent comme naturel et adéquat.

6.5.2. Le Conseil européen de Lisbonne a défini un objectif selon lequel l'UE doit être la région la plus compétitive et la plus compétente du monde d'ici 2010. Cet objectif rassemblait plusieurs thèmes et valeurs très porteurs: il englobait des objectifs de croissance, d'emploi et de compétitivité similaires à ceux définis dans le livre blanc de la Commission de 1993. Les objectifs du livre blanc avaient été approuvés comme réalistes et visionnaires.

6.6. *Créer une société de la connaissance*

6.6.1. Une société caractérisée par des politiques de développement durable est par définition une société basée sur la connaissance. De nouveaux progrès en matière de transports et de production d'énergie demandent de nouveaux efforts considérables dans la recherche et le développement. Les produits devront reposer sur un élément de connaissance plus important pour pouvoir garantir une utilisation plus efficace des ressources naturelles dans la production.

6.6.2. Les ressources humaines seront plus importantes que les ressources financières et naturelles. La demande et les besoins en matière d'investissements plus élevés dans la qualification et l'apprentissage tout au long de la vie seront considérables. Par ailleurs, il faudra que les systèmes éducatifs prennent bien soin de chaque enfant, afin d'éviter les décrochages.

6.6.3. La stratégie de Lisbonne a défini une plate-forme qui permettra de construire une société européenne de la connaissance. Une stratégie de développement durable ne peut que souligner davantage l'importance de cette plate-forme.

6.7. *Un monde du travail en mutation*

6.7.1. Les transitions dont feront l'objet les emplois dans l'industrie et le secteur productif devront s'accompagner d'investissements considérables et durables dans la requalification et la reformation de la main-d'œuvre.

6.7.2. Des relations industrielles nouvelles et opérationnelles seront indispensables dans un monde du travail caractérisé par des investissements élevés dans la formation et la recherche.

6.7.3. La qualité du travail sera un thème essentiel, comme il a déjà été indiqué lors du sommet de Stockholm.

6.7.4. Les questions relatives au monde du travail comprendront également l'environnement de travail. Le secteur des TIC révèle déjà de nouvelles formes de stress et de fatigue. Le monde du travail basé sur la connaissance demandera de nouveaux efforts pour contrecarrer les éventuels effets négatifs. Les syndicats ont une responsabilité particulière à cet égard.

6.7.5. Dans tous ces domaines, les objectifs ébauchés dans le processus de Lisbonne peuvent également intégrer des objectifs d'une stratégie de développement durable.

6.7.6. La stratégie de Lisbonne comprend l'objectif du plein emploi, qui doit être pleinement soutenu dans le cadre de la stratégie de développement durable.

6.7.7. Le vieillissement de la population ainsi que la diminution de la main-d'œuvre et de la population constituent un autre ensemble de défis. Il est évident, et également conforme à la nouvelle directive [1] interdisant la discrimination fondée sur l'âge, que de nouvelles incitations devront être développées afin de motiver les travailleurs plus âgés à rester plus longtemps dans la vie active.

[1] Directive 2000/78/CE du Conseil du 27.11.2000.

7. **Priorités d'une SDD pour l'Union européenne**

7.1. Le Comité a pris acte de la proposition finale de stratégie de la Commission européenne. Étant donné le délai trop court dont il disposait pour pouvoir examiner de manière approfondie ce document important, le Comité se limite dans le présent avis à émettre des observations d'ordre général sur les objectifs et les procédures. Il publiera ultérieurement un avis plus détaillé à la lumière des conclusions du sommet de Göteborg.

7.2.1. En premier lieu, le Comité marque sa satisfaction quant au fait que la stratégie se présente sous une forme concentrée, qu'elle privilégie un nombre limité de problèmes où l'élément durable fait clairement défaut, qu'elle souligne clairement qu'il s'agit du début d'un long processus politique, et qu'elle insiste sur la nécessité de procédures suffisantes de consultation à chaque étape et pour chaque action.

7.2.2. La Commission a indiqué dans la proposition comment la nouvelle stratégie peut s'intégrer dans le processus de Lisbonne et constituer un élément de la même méthode annuelle d'évaluation et de suivi. Cela est d'une importance essentielle, étant donné la nécessité d'une meilleure cohérence entre les politiques de traitement des problèmes économiques, sociaux et environnementaux.

7.2.3. La Commission souligne à juste titre que l'on ne saurait uniquement faire supporter, en dernier ressort, à telle ou telle catégorie la responsabilité des résultats des travaux de construction d'une société plus durable, mais que cette responsabilité doit être partagée collectivement par toutes les institutions et par tous les citoyens.

7.2.4. Dans un sens plus large, le Comité aurait souhaité que l'accent soit davantage mis sur la recherche et le développement; il conviendrait que le nouveau 6e programme-cadre soit plus étroitement aligné sur les objectifs de la SDD.

7.3.1. Quant au sommet de Göteborg, le Comité aimerait définir quelques priorités générales d'une stratégie de développement durable pour l'Union. Pour des raisons évidentes, ces considérations reposent sur de précédents travaux du Comité.

7.3.2. Procédure: le Comité économique et social propose que le sommet de Göteborg se consacre à un nombre limité d'objectifs plus généraux de développement durable et invite la Commission ainsi que les autres organes pertinents à présenter davantage de propositions concrètes lors du sommet de Barcelone qui se tiendra en mars l'année prochaine. Cela permettrait de lancer un vaste processus de consultation et de participation dans toute l'Union, et d'obtenir un soutien satisfaisant pour les actions plus concrètes envisagées.

7.3.3. Délai: le Comité propose que les objectifs de la SDD couvrent deux périodes, l'une à moyen terme (jusque dix ans), l'autre à long terme (20–25 ans).

7.3.4. Évaluation: les objectifs choisis devraient pouvoir être définis de manière à ce que leur mise en œuvre puisse être mesurée. Des indicateurs pertinents devront être identifiés.

7.3.5. La stratégie de développement durable devrait être intégrée à la stratégie de Lisbonne et faire partie du suivi annuel.

7.3.6. Objectifs de développement durable: le Comité estime nécessaire que des objectifs soient définis dans quatre domaines, à savoir les transports, la production d'énergie, l'agriculture et le changement climatique.

7.3.7. Niveau de détail: le Comité propose que les décisions prises à Göteborg n'entrent pas trop dans le détail.

7.3.8. Changement climatique: le Comité soutien pleinement le protocole de Kyoto et sa mise en œuvre, tout en soulignant la nécessité d'aller plus loin.

7.3.9. Vieillissement de la population: le vieillissement de la population constitue un ensemble de défis pour la stratégie de développement durable. C'est une question complexe, qui concerne à la fois l'allongement de la vie active et les nouveaux efforts à fournir en matière d'assistance aux personnes âgées, domaines dans lesquels les États membres ont beaucoup d'expérience en commun. Le sommet de Göteborg devrait fixer un délai pour la présentation par la Commission d'un rapport comparatif actualisé sur les meilleures pratiques visant à faciliter l'emploi des travailleurs plus âgés.

7.3.10. Faible taux de fécondité: la Commission a indiqué précédemment qu'elle envisagerait la présentation de certaines idées pour encourager les États membres à lancer des actions de soutien aux familles visant à permettre aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle. Le Comité approuverait une initiative de la Commission, et propose que le sommet de Göteborg examine également ce thème dans ses conclusions.

7.3.11. Réseaux scientifiques: la stratégie de développement durable doit être soutenue vigoureusement, également par la communauté scientifique. La masse critique nécessaire de ressources scientifiques peut être rassemblée grâce à la mise en réseau des instituts de recherche. Le Comité propose de désigner un ou plusieurs coordinateurs de réseaux scientifiques. Ces coordinateurs pourraient être les institutions universitaires de Göteborg elles-mêmes, qui assument déjà cette fonction.

8. **L'élargissement et la stratégie de développement durable**

8.1. L'adoption d'une stratégie de développement durable pour l'UE aura d'importantes conséquences pour les pays candidats. Bien que la SDD ne fasse pas partie de l'acquis communautaire, il est prévu que les pays candidats deviennent partenaires de cette stratégie en tant que membres de l'Union. En un sens, il ne s'agit pas d'un nouveau défi. Ces pays ont déjà participé aux décisions de la conférence de Rio et à son suivi.

8.2. Toutefois, dans ses formes plus concrètes, la stratégie de l'UE pour le développement durable représentera sans aucun doute de nouveaux défis et de nouvelles tensions pour les ressources financières, qui sont déjà limitées. Elle demandera également, entre autres, de nouveaux investissements dans les ressources humaines et dans la motivation des citoyens pour qu'ils modifient leur schéma de vie et de consommation.

8.3. Ce serait un tort de sous-estimer la portée des défis auxquels les pays candidats pourraient être confrontés dans la stratégie de développement durable. Ces pays n'ont guère de tradition de protection de l'environnement. La question des tendances non durables n'est pas à l'avant-plan du débat politique.

8.4. Le Comité propose que l'UE fournisse des efforts particuliers pour permettre aux pays candidats qui le souhaitent d'être intégrés dans le processus de la stratégie de développement durable à un stade précoce, c'est-à-dire avant même qu'ils ne deviennent membres de l'Union.

8.5. Le Comité propose d'envisager l'attribution de ressources financières spécifiques pour aider les pays candidats à s'intégrer pleinement dans la stratégie de développement durable.

9. **Le rôle du CES dans la surveillance et le suivi de la stratégie de développement durable**

9.1. La société civile organisée devrait participer activement à la préparation, à la mise en œuvre et au suivi de la stratégie de développement durable. Le Comité économique et social occupe une position unique parmi les institutions européennes, en raison de sa large représentativité de la société civile.

9.2. Le Comité propose que sa participation au soutien de la stratégie de développement durable soit divisée en trois parties.

9.2.1. Rôle de forum: une mise en œuvre réussie de la stratégie nécessite une bonne communication à partir de et vers la base. Le CES et les organisations qui y sont représentées peuvent jouer un rôle essentiel à cet égard. Dans la proposition de stratégie, la Commission fait part de son intention d'organiser deux fois par an une manifestation dénommée «forum des intéressés» et invite le Comité à participer à l'organisation de cette manifestation. Le Comité accueille favorablement les projets de la Commission en vue de l'organisation de ces auditions et se déclare disposé à y participer en tant que coorganisateur.

9.2.2. Rôle de mobilisation: en étroite relation avec le rôle de forum du CES, les organisations membres peuvent agir au niveau national et local afin de sensibiliser la population à ces thèmes, de lancer des débats, de canaliser les avis et d'agir comme communicateur au sens large du terme.

9.2.3. Rôle de gardien de la qualité: la Commission aura la responsabilité générale de l'évaluation et du suivi de la stratégie de développement durable, et également de la production de matériel statistique. Toutefois, un travail d'évaluation sous d'autres formes sera également nécessaire. Le Comité souhaite jouer le rôle de gardien en se concentrant sur les évaluations qualitatives de la mise en œuvre, et en publiant éventuellement un tableau d'affichage annuel. Un tel exercice pourrait contribuer au sommet européen annuel de suivi des stratégies de Lisbonne et de développement durable.

Bruxelles, le 31 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur les «Grandes orientations de politique économique pour 2001»

(2001/C 221/28)

Le 28 février 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, alinéa 3 de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur les «Grandes orientations de politique économique pour 2001».

Le Comité a décidé de nommer M. Simpson comme rapporteur général chargé d'élaborer ses travaux en la matière.

Le Comité économique et social, au cours de sa 382e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 31 mai 2001), a adopté le présent avis par 86 voix pour et une abstention.

1. **Introduction**

1.1. Le Comité économique et social se félicite de la possibilité de procéder à l'évaluation et de formuler des observations sur les Grandes orientations de politique économique pour 2001 (GOPE) [1], qui seront examinées par le Conseil européen lors de sa réunion de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.

1.2. Ce processus d'examen annuel et d'affinement des GOPE revêt désormais une place importante dans la coordination et la gestion de la politique économique au sein de l'Union européenne. L'évolution vers une stratégie globale dans le cadre de laquelle la Commission et les gouvernements des États membres contribuent conjointement au débat et acceptent ensuite les obligations découlant des politiques arrêtées constitue un élément majeur de renforcement de l'efficacité de l'Union. L'examen annuel offre également au Comité une importante occasion d'influencer les éléments du processus décisionnel qui ont une incidence sur l'économie européenne.

1.3. La publication des recommandations de la Commission concernant les GOPE 2001 coïncide avec la publication des prévisions économiques pour 2001 préparées par la Commission. Ces prévisions confirment que le contexte dans lequel sont préparées les grandes orientations est moins favorable cette année qu'il ne l'était en 2000, vu l'évolution négative de la conjoncture, et que les conditions qui prévalent en général en dehors de l'Union européenne sont également moins favorables.

1.3.1. Afin que le CES et les autres institutions européennes, ainsi que les gouvernements des États membres, puissent dûment prendre en considération les GOPE, la publication des prévisions économiques devrait intervenir avant celle des GOPE.

[1] Recommandation de la Commission concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté pour 2001; ECFIN/228/01, 25.4.2001.

1.3.2. En 2001 et 2002 surviendra un événement d'importance historique et politique: en effet, les billets de banque et de pièces de monnaie libellés en monnaie unique seront émis dans les 12 États membres de l'UEM en janvier 2002. Certes, cette démarche pratique aura en soi un impact direct limité sur les tendances économiques à court terme. Il n'en reste pas moins qu'elle donnera un élan majeur au développement du marché unique, avec les avantages qui en résulteront pour la Communauté, et qu'elle symbolise la plus grande cohésion et l'importance accrue des GOPE pour les citoyens et les gouvernements des 12 États membres qui procéderont à ce changement.

1.4. Le CES souscrit aux principaux thèmes développés dans les GOPE 2001. Dans le présent avis, le Comité mettra en exergue certaines des questions qui méritent un traitement particulier, que ce soit en vue de contribuer au renforcement de ces politiques ou d'encourager le Conseil à conférer à ces priorités un cadre plus fonctionnel, comme recommandé par le Conseil ECOFIN du 12 mars 2001.

2. Les grandes orientations de politique économique et les objectifs de politique économique de l'UE

2.1. Les grandes orientations de politique économique (GOPE) sont vitales pour atteindre l'objectif stratégique à dix ans que s'est fixé l'Union, à savoir «devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale» [1]. Il s'agit en effet du mécanisme le plus important de coordination et d'orientation de la politique économique des États membres dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance et des processus de Luxembourg, Cardiff et Cologne relevant du cadre de Lisbonne.

2.2. L'objectif premier est que les grandes orientations permettent de ne pas se limiter à des vœux pieux et de déboucher en Europe sur des plans et des stratégies de mise en œuvre, à la fois au niveau communautaire et dans chaque État membre, afin de garantir la réalisation des objectifs fixés.

2.3. Les grandes orientations couvrent une vaste gamme d'analyses et de considérations de politique économique tant pour le court que pour le moyen terme. Cette quadruple dimension a déterminé la structure du présent avis. Il compte des sections qui portent respectivement sur l'économie de l'UE en 2001, l'économie de l'UE à moyen terme, la politique économique en 2001 et la politique économique à moyen terme. Compte tenu de la vaste gamme de sujets couverts par les GOPE, le présent avis se doit d'être sélectif. Le Comité a décidé de se concentrer sur les orientations générales de politique dans l'UE et non sur leurs implications plus détaillées pour les différents États membres. Toutefois, il va sans dire que la réussite ou l'échec des GOPE dépend du degré de cohérence entre les mesures prises dans les États membres et ces grandes orientations.

2.4. En tout état de cause, le Comité souhaite marquer sa convergence de vues avec la Commission lorsque celle-ci fait valoir que l'identification des politiques adéquates auquel il est procédé dans les GOPE 2001 doit être circonscrite à un nombre limité de thèmes primordiaux, notamment:

— garantir la mise en œuvre des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité;

— améliorer la qualité et la viabilité des finances publiques;

— dynamiser les marchés du travail;

— assurer le fonctionnement efficace des marchés de produits (biens et services);

— promouvoir l'efficacité et l'intégration des marchés financiers de l'UE;

— encourager l'esprit d'entreprise;

— favoriser l'économie de la connaissance;

— améliorer la durabilité environnementale, thèmes auxquels le Comité ajouterait un problème transversal qui concerne la plupart de ceux-ci;

— la nécessité de surveiller et de réagir à l'évolution démographique, notamment le vieillissement de la population et la chute des taux de natalité.

3. L'économie de l'UE en 2001

3.1. Le Comité a déjà commenté les excellents résultats de l'économie de l'Union européenne en 2000 [2]. Le PIB a augmenté de 3,4 % et 2,6 millions d'emplois ont été créés. Fait particulièrement notable, l'intensité d'emploi de la croissance a augmenté: l'évolution des niveaux d'emploi semble maintenant suivre de plus près la croissance du PIB. Malgré une croissance robuste, l'inflation s'est limitée à 2,1 %. Quoique ce résultat ait été supérieur aux objectifs de la BCE, il semble être imputable à l'augmentation des prix du pétrole et à la baisse de valeur de l'euro. L'inflation sous-jacente (ne tenant pas compte du prix de l'énergie et des produits naturels) s'est élevée à 1,3 %. Les pressions inflationnistes internes sont restées limitées, les coûts du travail n'augmentant que de 2,3 %. Vu que la productivité de la main-d'œuvre a augmenté de 1,5 %, les coûts salariaux unitaires réels ont donc diminué de 0,4 % [3].

[1] Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars, paragraphe 5.

[2] Avis du CES sur les grandes orientations de politique économique pour 2000, JO C 139 du 11.5.2001.

[3] Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des GOPE 2000, 7.3.2001, COM(2001) 105, pp. 7 à 37.

3.2. Malgré ces progrès en 2000, certains problèmes perdurent. Le taux de chômage reste élevé, à 8,2 % de la population active, ce qui signifie que 14,5 millions de personnes dans l'UE sont encore à la recherche d'un emploi. Vers la fin 2000, il semblait que la chute de la valeur externe de l'euro avait été enrayée, mais depuis lors, l'appréciation enregistrée a pour l'essentiel été reperdue. Il semble probable que tôt ou tard, l'euro rebondira, ce qui contribuera encore à atténuer l'impact de toute pression inflationniste dans l'Union. Pour l'essentiel, l'assouplissement de l'indice des conditions monétaires pour la zone euro résulte de la baisse du taux de change de l'euro. Une hausse trop rapide de celui-ci entraînerait un resserrement des conditions monétaires.

3.3. Les GOPE jouiront d'un environnement économique moins favorable, la croissance du PIB de l'UE ayant commencé à ralentir au deuxième trimestre 2000. La situation économique mondiale s'est elle aussi détériorée: ralentissement très prononcé de l'expansion de l'économie américaine, poursuite de l'affaiblissement de la situation économique au Japon et maintien d'un niveau élevé des prix du pétrole. La Commission reste relativement optimiste pour l'UE avec une prévision de croissance de 2,8 % en 2001 et de 2,9 % en 2002. Cet optimisme se base sur l'impact limité de l'économie mondiale sur l'UE, compte tenu de l'importance relativement limitée du commerce extérieur et du maintien d'une forte demande interne. Toutefois, même si ces taux de croissance se vérifiaient, ils n'en resteraient pas moins en deçà de l'ambition que constitue un taux de croissance de 3 % au moins.

3.4. Le Comité considère que les prévisions de la Commission sont optimistes. Il estime que des mesures communautaires et nationales supplémentaires devront être prises si l'on entend maintenir le taux de croissance nécessaire pour continuer à réduire sensiblement les chiffres du chômage. En outre, la Commission et les États membres doivent adopter une approche plus déterminée et plus cohérente pour garantir la mise en œuvre et la vérification des mesures de promotion de la croissance et de l'emploi adoptées par le Conseil.

3.5. D'importantes mesures d'assainissement budgétaire ont été prises, ce qui fait que par rapport à la situation qui prévalait il y a quelques années, les budgets des États membres sont proches de l'équilibre ou en surplus. Certains signes de relâchement apparaissent toutefois: quoique le déficit budgétaire global continue de baisser, une augmentation des déficits budgétaires corrigés des variations cycliques est prévue en 2001 [1]. Cette situation appelle une surveillance minutieuse, vu que plusieurs États membres sont engagés dans des programmes visant à rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et plus favorables à l'emploi. Il convient de se féliciter de cette évolution, tout en ne perdant pas de vue le fait que les réductions des taux marginaux d'imposition sont susceptibles de réduire les recettes fiscales, ce qui contribuerait à accroître le déficit du secteur public ou à réduire d'éventuels surplus.

[1] Recommandation de la Commission concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté pour 2001.

4. **L'économie de l'UE à moyen terme**

4.1. Les importants déséquilibres des paiements internationaux qui ont vu le jour durant la longue phase de prospérité américaine et les problèmes qui perdurent au Japon signifient qu'à moyen terme, la conjoncture économique internationale est susceptible d'être moins favorable qu'auparavant à la croissance dans l'UE. Cela pourrait provoquer une hausse de la valeur externe de l'euro qui réduirait l'inflation dans la zone euro et tempérerait la croissance des exportations, appelant à son tour un relâchement supplémentaire des conditions monétaires internes.

4.2. L'une des raisons d'être de la naissance de l'UEM était de donner à l'UE la capacité d'agir de manière indépendante dans le domaine de la politique économique. Dès lors, un environnement externe plus difficile met les décideurs politiques européens au défi de permettre à l'économie de l'Union de poursuivre une croissance stable.

4.3. Si l'on fait abstraction de l'environnement externe moins favorable, les défis auxquels l'UE est confrontée à moyen terme sont restés essentiellement les mêmes que dans les GOPE 2000: (1) le retour au plein emploi; (2) le développement d'une économie plus dynamique fondée sur la connaissance; (3) l'amélioration des finances publiques tout en anticipant les tendances démographiques, notamment par une préparation aux coûts supplémentaires induits par le vieillissement de la population; (4) le renforcement de la cohésion sociale dans l'Union; et (5) le renforcement de la viabilité environnementale. Vu qu'il s'agit d'objectifs à moyen terme, il va de soi que la marge d'amélioration d'une année à une autre est limitée. La réalisation de ces objectifs passe par un cadre macroéconomique stable et la création d'un marché intérieur plus compétitif et plus flexible, en dynamisant le marché du travail, en réformant le marché des produits et des services (en particulier les services financiers), ainsi qu'en stimulant l'esprit d'entreprise, la R&D et l'innovation et en améliorant les compétences et qualifications de la main-d'œuvre.

4.4. La productivité doit être augmentée en vue d'accroître le niveau de vie et l'emploi, ce qui passe par la création d'une économie fondée sur la connaissance. Vu les récents développements enregistrés aux États-Unis, il se pourrait que l'impact de l'économie électronique sur la productivité à long terme doive être revu. Il est possible que la vigueur des taux de croissance de la productivité aux États-Unis ait été due aux niveaux de l'investissement et de la demande qui ont été enregistrés durant une période de croissance non durable.

4.5. La productivité doit également être considérée dans un contexte plus large où il est tenu compte du fait que la différence en termes de PIB par personne employée entre l'UE et les États-Unis résulte du nombre plus élevé d'heures de travail aux États-Unis. S'il est souhaitable d'accroître la productivité, il ne convient pas de le faire en augmentant la durée du travail.

5. La politique économique en 2001

5.1. Quoique l'environnement extérieur ait changé, les mécanismes permettant de parvenir à la croissance et la stabilité restent les mêmes. La Banque centrale européenne (BCE) est la première responsable des ajustements discrétionnaires de la politique macroéconomique à court terme [1]. Les GOPE fournissent le cadre de politique budgétaire à l'intérieur duquel la BCE fixe les taux d'intérêt. Au vu de l'expérience accumulée en matière de fonctionnement de la politique budgétaire, il est généralement reconnu qu'il n'est pas souhaitable de procéder à des changements discrétionnaires en vue de parvenir à une stabilisation macroéconomique. L'objectif de la politique est un équilibre ou un surplus à moyen terme, mais à court terme, l'approche budgétaire globale est déterminée par le fonctionnement des stabilisateurs budgétaires automatiques. Pour que ce système fonctionne, il importe que la BCE procède à des changements ponctuels des taux d'intérêt et que la situation budgétaire des États membres soit telle qu'elle permette aux stabilisateurs budgétaires de fonctionner librement.

5.2. Compte tenu des prévisions de plus en plus défavorables pour l'économie mondiale, le Comité était préoccupé par le fait que les taux d'intérêt n'aient pas été réduits par la BCE afin de se prémunir contre le risque potentiel d'un fléchissement de la conjoncture dans l'UE. Le Comité se félicite de la récente décision de la BCE de réduire les taux d'intérêt de 0,25 %. Compte tenu de l'incertitude qui entoure l'évolution économique actuelle, le Comité attend de la BCE qu'elle maintienne un approche flexible en matière de taux d'intérêt si les prévisions se détériorent encore.

5.3. Il est deux aspects du rôle de la BCE qui suscitent une certaine préoccupation auprès du Comité.

5.4. Une question d'interprétation, tout d'abord: les explications données par la Banque pour ses décisions en matière de politique de taux d'intérêt continuent à faire référence, en premier lieu, à la nécessité de préserver la stabilité des prix en procédant — à une surveillance constante des tendances inflationnistes. D'après les données déjà mentionnées dans le présent avis, l'inflation sous-jacente dans la zone euro en 2000 s'est élevée à 2,1 % (1,3 % si l'on exclut les prix de l'énergie). Le Comité craint que les prévisions d'inflation faites par la Banque n'aient été trop élevées.

5.5. Ensuite, les dispositions réglementaires régissant la BCE soulèvent une question cruciale. Le maintien de la stabilité des prix en tant qu'objectif premier de la Banque n'a pas en soi à être remis en cause, mais le Comité estime que la Banque devrait adopter une vision plus large des perspectives économiques et de l'équilibre des intérêts monétaires lorsqu'elle détermine son attitude par rapport aux variables monétaires, en particulier les taux d'intérêt.

5.6. L'assainissement de la situation budgétaire des États membres a continué en 2000, mais cela est dû à l'effet de la croissance rapide et de la baisse du chômage sur les recettes et les dépenses. Après correction des variations cycliques, les déficits du secteur public sont généralement restés inchangés. La poursuite de l'assainissement des finances publiques prévue dans les programmes de stabilité et de convergence nécessite qu'une croissance relativement rapide de l'activité économique perdure. Ce léger relâchement de la situation budgétaire prévue pour cette année est peut-être, fortuitement, le bienvenu, compte tenu du ralentissement probable de l'activité économique. Il ne doit toutefois pas se poursuivre, car si le fléchissement de l'activité économique devait s'aggraver, certains États membres pourraient se rapprocher d'une position de déficit excessif. Si un tel fléchissement devait se produire, les déficits réels (non corrigés des variations cycliques) augmenteraient, du fait de la baisse des recettes fiscales et de la hausse des dépenses de sécurité sociale visant à contrebalancer les effets de ce fléchissement (stabilisateur automatique).

5.7. Durant l'année écoulée, la Commission et le Conseil ont procédé à une évaluation critique de la situation budgétaire dans chaque État membre. Cet exercice est nécessaire pour surveiller le respect des critères de stabilité et de croissance. Toutefois, le CES estime qu'à la lumière de l'expérience récente, le raisonnement qui sous-tend l'exercice consistant à apprécier si ces politiques sont procycliques, et ce sans justification, pourrait être revu afin que ces appréciations puissent s'inscrire dans un contexte plus large.

5.8. Le Comité note avec satisfaction qu'en 2001, tout comme en 2000, les augmentations des salaires nominaux ont été et devraient rester en ligne avec la stabilité des prix et la création d'emplois, ainsi qu'avec l'évolution de la productivité, et, qu'elles ont donc contribué à la réalisation des objectifs de la politique macroéconomique globale.

5.9. Si, dans la zone euro, il est nécessaire de garantir que, dans l'ensemble, les augmentations des salaires nominaux n'excèdent pas la hausse de la productivité [2], ce n'est pas le cas pour les pays considérés séparément. Les augmentations moyennes des salaires peuvent dépasser la hausse moyenne de la productivité dans les zones où le niveau des salaires est inférieur à la moyenne, à condition que la hausse salariale ne dépasse pas celle de la productivité dans les secteurs qui sont soumis à la concurrence internationale. Il importe ici de souligner que les augmentations salariales qui dépassent l'évolution de la productivité peuvent être un facteur important d'ajustement entre les pays au sein d'une Union monétaire. Ainsi, alors qu'un pays à croissance faible et à chômage élevé peut enregistrer des augmentations salariales inférieures à la productivité en vue de restaurer sa compétitivité, un pays où la croissance est élevée et le chômage faible peut procéder à un ajustement en réduisant notamment sa compétitivité par des augmentations salariales qui dépassent la hausse de la productivité. L'ajustement pour un pays non compétitif au sein d'une union monétaire sera facilité si des pays plus compétitifs perdent certains de leurs avantages au niveau des coûts en raison de différentiels de taux d'inflation intérieure.

[1] Avis du Comité économique et social sur la «Coordination des politiques économiques du fait de l'UEM», JO C 139 du 11.5.2001.

[2] GOPE 2001, p. 10.

5.10. Dans l'ensemble, bien entendu, les augmentations globales des salaires et des prix dans la zone euro ne doivent pas être inflationnistes, et il n'est pas nécessaire qu'elles le soient.

6. **La politique économique à moyen terme**

6.1. La politique monétaire à court terme, déterminée par la BCE, et la politique budgétaire dans le cadre des GOPE, qui sont modifiées par les conditions économiques externes, sont les principales influences relevant de la mission des institutions officielles qui sont susceptibles de modifier l'environnement macroéconomique à moyen terme. La politique économique à moyen terme porte donc sur des mesures visant à contribuer à l'amélioration du potentiel de croissance de l'économie de l'UE. Cela couvre potentiellement tous les aspects de l'activité économique, quoique les suivants revêtent une importance particulière:

1) dynamiser les marchés du travail;

2) assurer le fonctionnement efficace des marchés de produits (biens et services);

3) promouvoir l'efficacité et l'intégration des marchés financiers de l'UE;

4) favoriser l'économie de la connaissance;

5) encourager l'esprit d'entreprise;

6) améliorer la durabilité environnementale;

7) améliorer la qualité et viabilité des finances publiques;

8) surveiller et réagir à l'évolution démographique, notamment en se préparant au vieillissement de la population.

6.2. *Dynamiser les marchés du travail*

6.2.1. Même si le niveau de chômage reste élevé, la pénurie de main-d'œuvre est apparente dans certaines régions et certains secteurs. Outre le chômage, on enregistre également des niveaux d'inactivité élevés parmi certains groupes de travailleurs, en particulier les femmes et les travailleurs âgés. Une croissance économique plus forte est primordiale pour accroître le niveau d'emploi et réduire le poids que représente une population vieillissante. Le Comité se félicite de la décision prise lors du Sommet de Stockholm [1] de fixer les objectifs intermédiaires en matière d'emploi en 2005 à 67 % globalement, 57 % pour les femmes et 50 % pour le groupe d'âge 55-64 ans.

6.2.2. Les régimes actuels de prélèvements/prestations doivent être réformés afin de garantir l'existence de systèmes de prestations efficaces aux générations actuelles et futures et d'offrir des incitations à l'augmentation du taux d'emploi. Le Comité s'est déjà penché sur ces questions sous l'angle de la Stratégie européenne pour l'emploi [2] et des politiques de l'emploi des États membres [3], indiquant que les régimes de prélèvements/prestations doivent être réformés afin que les personnes occupant des emplois faiblement rémunérés, les travailleurs les plus âgés et les femmes recherchent activement du travail et que les groupes vulnérables soient intégrés dans le marché du travail.

6.2.3. Dans un précédent avis [4], le Comité a mis en exergue les problèmes rencontrés pour accroître l'emploi chez les travailleurs les plus âgés. Il est particulièrement important de modifier les attitudes et que la politique suivie soit orientée vers l'avenir, en offrant à tous les travailleurs des mesures visant à favoriser l'apprentissage tout au long de la vie et l'adaptabilité et en encourageant les employeurs à offrir des formules souples de travail. Ces mesures doivent notamment porter sur l'amélioration de la santé et de la sécurité de tous les travailleurs sur leur lieu de travail.

6.2.4. Le Comité accueille favorablement les mesures qui visent à promouvoir la participation au marché du travail, l'éducation et la formation, ainsi que la mobilité des capitaux et de la main-d'œuvre. Le Comité exprime toutefois ses doutes quant à savoir si le rythme pourtant actuellement assez faible de progression vers la réalisation de ces objectifs pourra être maintenu dans la conjoncture économique potentiellement plus difficile à laquelle l'Union pourrait être confrontée dans un proche avenir.

6.2.5. Le Comité prend acte des pénuries pour d'importantes qualifications existant sur le marché du travail. Suite à l'une des conclusions du Conseil européen de Stockholm [5] était attendue la création par la Commission d'une task-force de haut niveau sur la mobilité et les qualifications, laquelle aurait été chargée de la présentation d'un plan d'action au Conseil ECOFIN au printemps 2002. Le Comité regrette que cette proposition n'ait pas été incluse dans les GOPE 2001.

6.3. *Assurer le fonctionnement efficace des marchés de produits (biens et services)*

6.3.1. Depuis longtemps, l'une des principales politiques de l'Union visant à accroître l'efficacité est l'achèvement du marché unique. Si celui-ci n'existe pas encore, cela tient à la nature ambitieuse de cet objectif, à l'extension de sa portée au fil des années et au fait que les gouvernements nationaux rechignent à adhérer pleinement au projet. Des problèmes

[1] Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Stockholm, point 9.

[2] «L'examen à mi-parcours des trois processus qui sous-tendent la stratégie européenne pour l'emploi», JO C 139 du 11.5.2001.

[3] Avis sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001», JO C 14 du 16.1.2001.

[4] JO C 14 du 16.1.2001.

[5] Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Stockholm, 24 mars 2001, point 15.

particuliers persistent sur le plan de la libéralisation des industries fonctionnant en réseau (télécommunications, énergie), des transports, des services financiers, des marchés publics, de la création d'un brevet communautaire, de la concurrence et des aides d'État. De manière générale, tous ces domaines ont enregistré des progrès limités depuis Lisbonne, mais il n'est possible d'examiner ici que les politiques les plus importantes.

6.3.2. Les télécommunications sont primordiales pour l'économie de la connaissance, qui est en plein essor, et leur libéralisation est nécessaire pour réduire les prix et encourager l'investissement et l'innovation. Le progrès que représentent les nouvelles mesures de libéralisation contenues dans la proposition pour le «Marché unique des communications» est considéré par la Commission comme essentiel pour l'établissement d'une économie fondée sur la connaissance. Malheureusement, il est préoccupant que le Conseil [1] n'ait pas pu répondre à l'appel des sommets de Stockholm, qui ont plaidé pour que soit adopté dès que possible cette année un «paquet» de mesures dans le domaine des télécommunications, afin d'offrir au secteur un cadre concurrentiel équitable dans l'ensemble de l'Union. Des problèmes similaires sont également apparents au niveau des initiatives concernant l'énergie européenne et l'espace aérien communautaire. Le Comité regrette la lenteur des progrès dans ces industries, en particulier eu égard aux liens qui les unissent au développement de l'économie fondée sur la connaissance, qui est un objectif du Conseil européen.

6.3.3. Le Comité est également très favorable à l'appel lancé aux États membres afin de réduire le déficit de transposition de la législation du marché intérieur et de réduire l'incidence des aides d'État lorsque cela peut résulter en un accroissement des pratiques loyales de concurrence dans le marché unique.

6.4. *Promouvoir l'efficacité et l'intégration des marchés financiers de l'UE*

6.4.1. La création d'un marché financier européen est un autre élément primordial pour améliorer la compétitivité. Outre que le secteur soit en lui-même important, l'efficacité des marchés financiers est primordiale pour encourager l'investissement. De plus, l'intégration des marchés financiers constitue un important outil d'ajustement au sein des unions monétaires. La possibilité de détenir des actifs et l'existence de systèmes de prêts par-delà les frontières sont d'importants mécanismes de stabilisation des revenus en réponse à des chocs. À ce niveau également, l'engagement pratique des États membres en faveur de la réforme a été mitigé. L'accord de compromis auquel il a été parvenu sur les propositions Lamfalussy à Stockholm pourrait rendre la réglementation des services financiers plus compliquée.

6.5. *Favoriser l'économie de la connaissance*

6.5.1. L'encouragement et le renforcement d'une société et d'une économie de la connaissance sont aujourd'hui de la première importance. Ils dépendent, entre autres éléments importants: de l'ampleur et de l'efficacité de la R&D, de l'utilisation de nouvelles technologies, en particulier l'Internet, et de l'éducation et de la formation de la main-d'œuvre afin qu'elle utilise les nouvelles technologies. Le Comité s'est déjà penché sur plusieurs questions connexes à l'économie de la connaissance dans son rapport sur le Conseil européen de Lisbonne [2], et en particulier ses implications pour l'emploi [3]. Ces avis soulignent le développement rapide et les innombrables ramifications de la société de la connaissance, et donc son influence profonde sur l'économie et la société. Cela signifie que la capacité d'utilisation des nouvelles technologies est une qualification dont chacun a besoin, ce qui doit se refléter dans l'éducation et la formation à tous les niveaux. Cela signifie également qu'il faut encore davantage insister sur la R&D et l'innovation, ainsi que sur l'esprit d'entreprise.

6.5.2. Le Comité se félicite donc des propositions visant à stimuler la R&D, renforcer le cadre juridique de la propriété intellectuelle, mettre en œuvre le plan d'action e-Europe et améliorer la maîtrise des TIC aux niveaux avancé et élémentaire. L'évolution en dents de scie vers le brevet européen montre une fois encore le fossé qui existe entre la rhétorique et les résultats obtenus dans ce domaine. Il existe également une marge d'amélioration au niveau du ciblage et du fonctionnement des programmes de recherche communautaire.

6.5.3. L'investissement tant public que privé est primordial pour l'essor d'une économie fondée sur la connaissance. Dans son rapport sur les orientations 2000 [4], le Comité a fait valoir que l'investissement en proportion du PIB a connu une diminution sensible depuis le début des années 1970. L'absence de nouvelles initiatives pour stimuler l'investissement privé est préoccupante, vu que les politiques existantes ne sont pas parvenues à relancer le taux d'investissement dans l'UE. Le Comité reste d'avis que l'investissement public, qui a été fortement limité par le processus d'assainissement budgétaire, devrait redevenir une contribution vitale à la création des infrastructures et qualifications nécessaires. Il souscrit par conséquent à la recommandation de la Commission selon laquelle les États membres devraient réorienter les dépenses publiques vers l'accumulation de capital physique et humain.

[1] Conseil de l'UE «Transports/télécommunications», 2340e réunion du Conseil, Luxembourg, 4-5 avril 2001, 587/01 (Presse 131).

[2] Avis du CES sur l'«Emploi, réforme économique et cohésion sociale — Vers une Europe de l'innovation et de la connaissance», JO C 117 du 26.4.2000.

[3] Avis du CES «Nouveaux savoirs, nouveaux emplois», JO C 14 du 16.1.2001.

[4] Avis du CES sur les grandes orientations de politique économique pour 2001 (JO C 139 du 11.5.2001).

6.6. *Encourager l'esprit d'entreprise*

6.6.1. Pour être vraiment dynamique, il manque à l'Europe un niveau suffisant de création d'entreprises. Le taux d'activité est remonté à l'occasion de l'essor des «point com» en 1999 et 2000, mais cette hausse fut éphémère. Le fait que la Commission n'ait pas publié de rapport digne de ce nom sur la réduction des coûts de démarrage des entreprises est symptomatique de la lenteur des progrès dans ce domaine. La disponibilité de capital-risque est primordiale pour stimuler l'esprit d'entreprise: il s'agit là d'un autre domaine pour lequel le développement d'un marché financier unique est essentiel. L'environnement réglementaire dans la plupart des pays européens est également un problème pour le dynamisme de l'économie européenne, quoiqu'apparaissent certains signes timides de changement, tels que le développement du statut de la société européenne, ou Societas Europaea.

6.7. *Améliorer la durabilité environnementale*

6.7.1. Selon le Comité, la durabilité est une question transversale qui doit inspirer l'ensemble des politiques communautaires, mais elle fait l'objet d'un avis distinct. Seuls les aspects environnementaux sont évoqués dans le présent avis. Le Comité accueille favorablement la proposition selon laquelle les États membres devraient introduire et renforcer l'utilisation des instruments fondés sur le marché pour les questions environnementales. Les augmentations durables des coûts des combustibles devraient être répercutées sur les prix afin de permettre l'ajustement qui doit en résulter en termes d'utilisation sur le marché. Les différentes réponses aux modifications des prix des combustibles mettent en lumière le problème causé par l'absence d'un accord-cadre sur la fiscalité de l'énergie au niveau communautaire. Lorsque l'accroissement des prix de l'énergie a des implications sociales très négatives pour certains segments de la population, la possibilité de mettre sur pied des compensations finement ciblées, dans le respect des contraintes imposées par les autres politiques de l'UE, devrait être examinée par les États membres.

6.8. *Améliorer la qualité et viabilité des finances publiques*

6.8.1. Les aspects à court terme de la gestion des finances publiques sont évoquées brièvement au paragraphe 5.6. Le Comité reconnaît que les règles mises au point pour faire partie intégrante du nouveau cadre ont apporté une discipline dont il convient de se féliciter aux États membres de l'Union.

6.8.2. Deux aspects de la politique de gestion des finances du secteur public doivent toutefois être affinés.

6.8.2.1. Tout d'abord, la gestion à long terme des finances publiques soit tenir explicitement compte des conséquences budgétaires probables de l'évolution démographique. Cela aura un impact sur la planification des retraites, les soins de santé et les services collectifs. Le Comité attire l'attention sur ce problème spécifique qu'il convient de régler de toute urgence.

6.8.2.2. Ensuite, les GOPE encouragent les efforts visant à réduire l'encours de la dette publique dans les États membres. Les avantages de remboursements de moindre montant sont reconnus. Il pourrait maintenant être nécessaire d'envisager un affinement des règles. Certains emprunts du secteur public sont contractés pour des mesures qui contribuent directement à la croissance économique et peuvent être logiquement comparés aux décisions d'investissement prises par des entreprises privées. En revanche, il est d'autres emprunts qui ne sont parfois qu'une simple alternative à la fiscalité. Le Comité suggère que les politiques de gestion de la dette publique soient revues afin de permettre une approche plus flexible.

6.9. *Surveiller et réagir à l'évolution démographique, notamment en se préparant au vieillissement de la population*

6.9.1. L'Union européenne est confrontée au vieillissement de sa population, en raison de l'augmentation de l'espérance de vie et de la baisse des taux de natalité. Toute approche du problème du vieillissement de la population doit tenir compte de ces deux éléments et considérer leurs implications pour les politiques d'immigration. Le vieillissement de la population exerce une pression sur les finances publiques (par une augmentation des dépenses de pension, et également en raison de la plus grande demande de services de santé et de services sociaux) et a donc une incidence sur la fiscalité.

6.9.2. La préparation au vieillissement de la population se fait globalement selon trois axes: (a) s'efforcer de garantir un taux d'emploi élevé en Europe, (b) réformer les systèmes de retraite et (c) garantir la viabilité des finances publiques. Le problème des taux d'emploi a déjà été évoqué au paragraphe 6.2 du présent avis, ce pourquoi l'on ne revient pas sur lui ici. Les progrès sur le plan de la réforme des retraites ont été inégaux. Le Comité est bien conscient des problèmes et souscrit à la nécessité de parvenir à un consensus entre les partenaires sociaux sur les réformes, mais cette nécessité ne doit pas être utilisée pour retarder le processus. La tergiversation ne fait que rendre le problème plus aigu et difficile à résoudre.

6.9.3. Le Comité prend acte avec préoccupation de la tendance à limiter les droits aux pensions de retraite d'État sans mettre en place de régime dûment financé. L'absence de réforme des retraites accroît la difficulté qu'il y a à assurer la viabilité des finances publiques, comme indiqué au paragraphe 4.3. Le Comité reconnaît que les solutions satisfaisantes passent peut-être par des mesures au niveau des pensions professionnelles et privées, ainsi qu'à celui des régimes des pensions d'État.

7. **Conclusion**

7.1. Le Comité accueille favorablement les nouvelles Grandes orientations de politique économique pour 2001 et l'orientation générale de la stratégie visant à faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Ces aspirations doivent trouver une concrétisation réelle.

7.2. Les prévisions économiques de la Commission, à savoir un léger ralentissement du taux de croissance économique, sont de l'avis du Comité trop optimistes. Une action rapide pourrait être nécessaire pour compenser toute dégradation soudaine de l'impact potentiel que l'environnement économique externe a sur l'Union. Compte tenu de cette modification des possibilités d'évolution de l'économie, il importe que la BCE conserve une approche flexible au niveau de la fixation des taux d'intérêt, en tant qu'élément flexible du dosage des politiques dans l'UEM.

7.3. Le Comité souhaiterait également que la rhétorique du Conseil sur les réformes structurelles et le développement d'une économie de la connaissance se traduise par des mesures à la hauteur de ces ambitions. La lenteur et le caractère limité des réformes convenues dans des domaines tels que les télécommunications, le brevet communautaire et les services financiers engendrent une préoccupation quant à la faculté qu'a l'Union d'atteindre ses objectifs ambitieux.

7.4. Les problèmes rencontrés pour joindre le geste à la parole existent également au niveau national, où les réformes en matière de fiscalité, de sécurité sociale et de retraites a été très inégale.

7.5. Le Comité souscrit à l'objectif de garantir la viabilité des finances publiques, mais il estime que cela ne doit pas se faire aux dépens de l'investissement public, essentiel pour l'infrastructure et le capital humain qui sont nécessaires à une société fondée sur la connaissance. Il est également essentiel que les entreprises, ainsi que les gouvernements, continuent à investir dans l'éducation et la formation de leur main-d'œuvre, ce qui devrait être encouragé par les politiques de l'Union européenne et des États membres.

7.6. Sans un processus plus dynamique de mise en œuvre des politiques des GOPE 2001, le risque existe de ne pas pouvoir atteindre l'objectif général consistant à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde. Cet échec aurait à son tour des conséquences néfastes sur la réalisation des objectifs en matière d'emploi et sur la capacité à faire face aux défis démographiques qui s'annoncent.

7.7. Le Comité plaide donc pour une mise en œuvre rapide et efficace des GOPE.

Bruxelles, le 31 mai 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS