

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 125

45^e année

27 mai 2002

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social

389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002

2002/C 125/01	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne» (COM(2001) 531 final)	1
2002/C 125/02	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 70/156/CEE et 80/1268/CEE du Conseil en ce qui concerne la mesure des émissions de dioxyde de carbone et de la consommation de carburant des véhicules à moteur de catégorie N ₁ » (COM(2001) 543 final — 2001/0255 COD)	6
2002/C 125/03	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté» (COM(2001) 335 final — 2001/0140 COD)	8

Prix: 22,00 EUR

FR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2002/C 125/04	Avis du Comité économique et social sur le «Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens» (COM(2001) 545 final — 2001/0226 COD)	13
2002/C 125/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté» (COM(2001) 695 final — 2001/0282 COD)	14
2002/C 125/06	Avis du Comité économique et social sur la «Position de décision du Parlement européen et du Conseil relative au programme statistique communautaire 2003-2007» (COM(2001) 683 final — 2001/0281 COD)	17
2002/C 125/07	Avis du Comité économique et social sur le thème «Les soins palliatifs — un exemple d'activité de volontariat en Europe»	19
2002/C 125/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers» (COM(2001) 447 final — 2001/0182 (CNS))	28
2002/C 125/09	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert — Indemnisation des victimes de la criminalité» (COM(2001) 536 final)	31
2002/C 125/10	Avis du Comité économique et social sur le thème «Partenariat stratégique UE/Russie: les prochaines étapes?»	39
2002/C 125/11	Avis du Comité économique et social sur le thème «Livre vert: Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises» (COM(2001) 366 final)	44
2002/C 125/12	Avis du Comité économique et social sur «La contribution du Comité économique et social aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté en 2002»	56
2002/C 125/13	Avis du Comité économique et social sur le thème «Gouvernance européenne — un Livre blanc» (COM(2001) 428 final)	61
2002/C 125/14	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés et modifiant la directive 2001/18/CE» (COM(2001) 182 final — 2001/0180 COD)	69

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2002/C 125/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté» (COM(2002) 7 final — 2002/0013 COD)	74
2002/C 125/16	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport» (COM(2001) 544 final — 2001/0229 COD)	75
2002/C 125/17	Avis du Comité économique et social sur «Les politiques économiques des pays de la zone euro: convergences et divergences, résultats et enseignements»	79
2002/C 125/18	Avis du Comité économique et social sur «Le futur de la PAC»	87
2002/C 125/19	Avis du Comité économique et social sur «L'accès des PME à un statut de droit européen»	100
2002/C 125/20	Avis du Comité économique et social faisant suite à la «Demande de la Commission européenne relative à l'élaboration par le Comité d'un avis exploratoire sur la "Communication de la Commission — Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"» (COM(2001) 726 final)	105
2002/C 125/21	Avis du Comité économique et social sur «L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée»	112

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur le «*Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne*»

(COM(2001) 531 final)

(2002/C 125/01)

Le 4 octobre 2001, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de solliciter l'avis du Comité économique et social sur le «*Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne*» (COM(2001) 531 final).

La section «*Marché unique, production et consommation*», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} mars 2002 (rapporteuse: Mme Davison).

Lors de sa 389^e session plénière (séance du 20 mars 2002), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 52 voix pour, trois voix contre et une abstention.

1. Introduction

1.1. Le 2 octobre 2001, la Commission européenne a adopté un Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne. Ce Livre vert a pour objet de lancer une vaste consultation publique concernant les orientations à donner dans le futur à la protection des consommateurs dans l'Union européenne, dans le domaine des pratiques commerciales, et notamment les options permettant d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur en ce qui concerne les relations entre les entreprises et les consommateurs. Le domaine de protection des consommateurs couvert ici est la réglementation des intérêts économiques des consommateurs en termes de commercialisation, de publicité, de paiement et de services après vente, à l'exclusion des questions relatives à la santé, à la sécurité et des questions connexes.

1.2. Le Livre vert suit une analyse réalisée par les services de la Commission et qui démontre que les règles existant au sein de l'UE en matière de protection des consommateurs ne permettent pas de répondre aux défis posés par un marché faisant l'objet de rapides changements. Partiellement en raison de la confusion qui règne sur le fait de savoir quelles sont les règles nationales de protection des consommateurs qui s'appliquent et du champ d'application limité de la réglementation communautaire en la matière, les consommateurs n'ont pas assez confiance pour participer directement aux transac-

tions transfrontalières et les entreprises, notamment les PME, hésitent à proposer leurs biens et services dans toute l'UE. Aujourd'hui, le «*marché intérieur de la consommation*» n'a pas atteint son potentiel ni suivi l'évolution qu'a connue le marché intérieur pour les opérations entre entreprises.

1.3. La Commission reconnaît que cette situation n'est pas nouvelle. Cependant, l'introduction de l'euro, l'avènement du commerce électronique, la perspective de l'élargissement ainsi que la reconnaissance, au niveau politique, de la nécessité de renforcer la dimension «*consommation*» que comporte le marché intérieur et de rapprocher l'Union de ses citoyens justifient selon elle de déployer de nouveaux efforts pour achever le marché intérieur de la consommation.

1.4. La Commission vise à atteindre un degré plus élevé d'harmonisation des règles qui régissent les pratiques commerciales entre entreprises et consommateurs lorsque des obstacles transfrontaliers au commerce entre entreprises et consommateurs sont présents. Les questions relatives au droit des contrats de consommation, qui requièrent une réglementation détaillée, ne sont pas examinées ici.

1.5. La Commission a invité toutes les parties intéressées à formuler des observations sur le Livre vert et a organisé une consultation au cours de laquelle ses idées ont été bien accueillies dans l'ensemble.

1.6. Le choix essentiel est donc celui du type de méthode nécessaire pour réaliser une plus grande harmonisation. Il existe essentiellement deux options:

- une démarche spécifique fondée sur l'adoption d'une série de nouvelles directives, laquelle a été suivie dans la plupart des cas au cours des deux dernières décennies; ou
- une démarche mixte passant par une directive-cadre globale, complétée le cas échéant par des directives ciblées.

1.7. L'une des questions essentielles sera le champ d'application de la directive, si le choix se porte sur la deuxième option. Le Livre vert propose un choix entre les concepts de «pratiques commerciales loyales» et de «pratiques trompeuses et mensongères». Ces deux concepts se fondent sur la législation européenne existante.

1.8. Dans ce contexte, le Livre vert présente également de nouvelles idées pour l'utilisation de codes d'autorégulation dans le cadre législatif. La Commission estime qu'une directive-cadre pourrait permettre de travailler dans toute l'UE dans le sens d'une autorégulation efficace dans le domaine de la protection des consommateurs.

1.9. Enfin, le Livre vert développe des idées qui permettraient une meilleure application des droits des consommateurs dans les échanges entre les entreprises et les consommateurs. À l'heure actuelle, il n'existe aucun cadre juridique de coopération intergouvernementale entre les organismes veillant au respect des droits des consommateurs dans les États membres. Des idées sont développées dans le but d'établir un système de coopération entre les agences nationales de protection des consommateurs qui ont pour objet d'aider les consommateurs à faire respecter leurs droits dans les États membres autres que le leur.

2. Observations générales

2.1. Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission qui répond en partie aux propositions du CES concernant une simplification de la législation et un plus grand engagement pour la protection des consommateurs ⁽¹⁾. Le titre du Livre vert est légèrement trompeur, car il ne couvre que les pratiques commerciales, et les idées qui y sont développées nécessitent de plus amples clarifications. Néanmoins, le Comité reconnaît que la participation des consommateurs au marché intérieur ⁽²⁾ doit être encouragée et qu'il est judicieux d'améliorer le respect de l'application des règles.

2.2. Le Comité voit une possibilité de simplifier et de consolider la législation existante sans mettre en danger l'acquis des consommateurs. La nature parfois fragmentée et trop détaillée de la législation de l'UE met en exergue la nécessité d'une réforme réglementaire allant de pair avec la mise en place d'une nouvelle structure juridique. Par exemple, la directive sur la jouissance à temps partagé (time-sharing) est rapidement devenue obsolète, et des échappatoires sont apparues. Étant donné que la proposition de règlement sur la promotion des ventes est une réglementation transversale, le Comité suggère d'accélérer le processus de consultation sur les idées exprimées dans le Livre vert. Ainsi, le principe consistant à progresser au moyen de la corégulation et d'une clause générale serait déterminé avant la finalisation de la réglementation sur la promotion des ventes, les deux éléments de cette approche faisant l'objet de la coordination voulue. Il est important d'éviter une période de confusion et d'incertitude juridique.

2.3. Le Comité a envisagé les options de l'autorégulation et de la corégulation et estime qu'une obligation générale de suivre des pratiques commerciales loyales pourrait fournir la base d'une approche plus souple des points de détail que comprend la protection des consommateurs dans ce domaine, mais pas pour le droit des contrats. Pour cette raison, le Comité encouragerait une proposition de caractère général plutôt qu'une solution qui se limiterait aux pratiques trompeuses et mensongères. L'UE dispose déjà de l'exemple du modèle de la directive sur la sécurité générale des produits et la publicité trompeuse et la Suède suit ce modèle avec succès. Il est possible de définir la loyauté. Celle-ci a déjà été définie dans le contexte de la directive sur les clauses abusives dans les contrats et aussi dans les orientations de l'OCDE sur le commerce électronique.

2.4. En tout état de cause, le Comité souhaite mettre l'accent sur le fait que la proposition de directive-cadre et de clause générale ne peut pas faire l'objet d'une évaluation complète sur la base du Livre vert. La Commission n'a pas encore clarifié le fonctionnement de ce système juridique au niveau communautaire. Elle devrait viser la simplification plutôt qu'une multiplication des instruments législatifs. En particulier, des détails supplémentaires sont nécessaires sur les mécanismes à mettre en place pour garantir une application unifiée et des conditions égales au sein de l'UE. Le Comité proposerait le recours à l'article 153. En outre, il met en exergue le manque de recherches coordonnées au niveau de l'UE sur les questions de consommation et demande que le nouveau programme-cadre en matière de recherche se penche sur ce problème.

2.5. Le Comité accueille favorablement l'option qui consiste à donner davantage d'importance à la corégulation dans le cadre de cette nouvelle approche de la réglementation en matière de pratiques commerciales. Le rôle des Codes de conduite auxquels les entreprises pourraient volontairement souscrire est utile, à condition que:

- les codes de conduite ou les codes de bonnes pratiques qui en résultent soient de bonne qualité et qu'ils se concentrent sur la définition des bonnes pratiques dans les limites de la directive-cadre;

(1) Avis du CES sur la simplification, JO C 48 du 21.2.2002.

(2) Voir également l'avis du CES sur la promotion des ventes, CES 1594/2001.

- le gouvernement et les organisations de consommateurs exercent un suivi;
- les codes de conduite soient associés à des mécanismes de redressement; et que
- une violation des règles d'autorégulation par les participants soit pleinement envisagée.

2.6. Le Comité apprécie les nombreux efforts déployés dans la nouvelle approche pour éviter les divergences d'interprétation des réglementations existantes et futures par des moyens consistant à diffuser des orientations pratiques non contraignantes établies dans un langage convivial au bénéfice des consommateurs, des entreprises, des magistrats et des autorités chargées de la protection des consommateurs. Le rôle du Comité de réglementation doit être clarifié.

2.6.1. Le Comité s'oppose à l'idée d'utiliser ces orientations pour développer la législation par le biais d'un comité. Il met l'accent sur le fait que l'interprétation officielle des directives ou des règlements relève de la compétence exclusive des tribunaux nationaux et, en dernière instance, de la Cour de justice. L'objectif pour l'avenir sera de créer un corpus clair qui reprenne les droits des consommateurs et se fonde sur la directive-cadre.

2.7. Pour garantir la pleine association des partenaires principaux, à savoir les entreprises et les consommateurs, ainsi que la participation du reste de la société civile le cas échéant, le Comité propose également de clarifier le rôle du dialogue entre les entreprises et les consommateurs dans le cadre de la nouvelle clause générale sur la loyauté des pratiques commerciales en définissant les lignes directrices pour l'interprétation et l'application des réglementations contraignantes et non contraignantes. Des financements ou la fourniture d'un support de recherche seront nécessaires pour garantir la pleine participation de tous les acteurs.

2.7.1. Le Comité accepte son rôle qui consiste à encourager le dialogue entre les producteurs et les consommateurs et demande aux gouvernements de garantir une représentation pleine et équilibrée des consommateurs au sein du Comité.

2.7.2. Le Comité met l'accent sur le fait que la participation des parties intéressées peut compléter mais qu'elle ne peut jamais remplacer la gestion démocratique des affaires publiques. L'«efficacité» technique ou la «cohérence», comme cela est mentionné dans le rapport du PE sur le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne (A5-0399/2001 final, 15/11/2001), ne saurait se substituer au contrôle démocratique.

2.8. Le Comité est partisan d'une harmonisation bien plus importante et considère que la protection des consommateurs devrait atteindre le niveau le plus élevé possible, dans l'esprit de l'article 153.

3. Commentaires spécifiques

3.1. La Commission demande des réponses spécifiques à certaines questions précises. Pour chacune des questions principales, le Comité souhaiterait contribuer au débat.

3.2. La première question concerne les éléments essentiels d'une clause générale, les critères généraux à respecter et les règles essentielles de la réglementation des pratiques commerciales.

3.2.1. Le Comité reconnaît qu'une clause générale contenant une norme juridique est un instrument flexible et approprié pour réglementer le comportement en matière de commercialisation dans un domaine très dynamique qui fait l'objet d'un développement et de changements constants.

3.2.2. Il conviendrait de clarifier que le concept de loyauté englobe la dimension éthique des pratiques commerciales et que les codes d'autorégulation offrent des orientations quant à l'interprétation de cette notion.

Une information précontractuelle claire, utile et adéquate devrait être fournie.

3.2.3. La clause générale devrait être complétée par une série de définitions de pratiques qui devraient être considérées comme illégales.

3.2.3.1. Parmi celles-ci devraient figurer:

- l'incitation aux comportements illégaux ou leur tolérance;
- les informations non fondées ou susceptibles de tromper le consommateur;
- le fait d'abuser de la crédulité des enfants;
- la vente par envoi forcé (produits non sollicités).

Cette liste devrait être considérée comme non exhaustive et devrait pouvoir être modifiée dès que nécessaire.

3.2.4. Les pratiques illégales consistent par exemple à promouvoir le lait pour nourrissons aux dépens de l'allaitement maternel, à tromper les consommateurs en leur faisant croire qu'ils peuvent réaliser des économies d'argent en changeant de fournisseurs de services et en leur donnant de conseils inexacts sur le travail demandé.

3.2.5. Le cadre envisagé offrirait une toile de fond juridique permettant de protéger les consommateurs vulnérables et de renforcer le filtrage volontaire et les systèmes de «notice and take down» sur Internet dans le but de protéger les enfants contre les contenus nocifs qui, comme l'a montré le Comité, les touchent dans de fortes proportions⁽¹⁾. Cela impliquerait également des messages de sécurité et des systèmes destinés à prévenir l'utilisation du système par des pédophiles ainsi que la pornographie infantile en ligne.

3.2.6. Il conviendrait également d'inclure une liste «grise» de pratiques qui nécessitent une vigilance parce qu'elles pourraient englober des pratiques déloyales, dans certaines circonstances bien précises. Il y aurait lieu d'élaborer par exemple des orientations sur:

- la prise en compte des précautions relatives à la santé et la sécurité;
- les ventes de liquidation, les soldes et les occasions;
- les plaintes environnementales;
- les paris et les concours;
- les offres d'investissement financier et non financier.

3.2.7. La promotion sous forme de cadeaux, qui impliquent des coûts cachés, l'utilisation de lignes à surfacturation pour la vente d'information ou de loisirs en ligne, la commercialisation ciblée sur les enfants, comme la promotion de marques de bonbons ou de boissons dans les écoles, par le biais de moyens éducatifs, ainsi que l'acceptation de commandes répétées de biens ou de services émanant d'un consommateur âgé aux idées manifestement confuses sont également des exemples de pratiques «grises». Plusieurs pays disposent d'une autorégulation en ce qui concerne les lignes à surfacturation. La moitié des plaintes enregistrées par l'association ICSTIS du Royaume-Uni en 2000 s'agissant d'Internet concernaient des téléchargements effectués par des enfants. Dans le cadre d'une enquête menée récemment par l'European Research into Consumer Affairs et l'Institut d'éducation aux médias de l'Académie régionale de Basse-Autriche, un enfant sur quatre au Royaume-Uni et un sur six en Autriche ont déclaré avoir déjà acheté quelque chose ou avoir payé pour des jeux ou des distractions sur Internet.

3.3. La seconde question principale concerne l'inclusion, dans la directive-cadre, d'une base pour l'autorégulation.

(1) Avis sur un programme pour la protection de l'enfance sur Internet dans le cadre du plan d'action Internet de l'UE qui cite des recherches menées par l'European Research into Consumers Affairs, l'Institut d'éducation aux médias de l'Académie régionale de Basse-Autriche et l'association grecque de défense des consommateurs, JO C 48 du 21.2.2002.

3.3.1. Le Comité reconnaît l'importance de l'autorégulation aux fins de la définition du commerce équitable et des bonnes pratiques de commercialisation dans un cadre juridique et, de ce point de vue, il se félicite de l'inclusion d'une base pour l'autorégulation dans la directive-cadre.

Il y aurait lieu de pénaliser les commerçants qui adhèrent aux codes sans s'y conformer par la suite.

3.4. La troisième question principale concerne la mise au point d'orientations pratiques non contraignantes.

3.4.1. Le Comité accepte l'idée de compléter la directive-cadre par des orientations pratiques non contraignantes sous la forme de recommandations de la Commission; celles-ci interpréteraient dans un langage convivial la signification de la directive, d'autres règlements et de directives spécifiques.

3.4.2. La directive-cadre devrait définir de manière très précise le champ d'application et la portée de ces orientations. Il conviendrait de mentionner clairement dans la directive-cadre que ces orientations, publiées sous la forme de recommandations de la Commission, ne remplacent pas les directives ni les règlements individuels lorsque ceux-ci sont nécessaires, et qu'elles ne doivent pas remettre en question l'existence des listes de pratiques déloyales mentionnées ci-dessus.

3.5. La dernière question principale concerne le rôle de la participation des parties intéressées à la mise au point des orientations juridiques non contraignantes.

3.5.1. Dans la mesure où l'institutionnalisation du «dialogue» ne signifie pas la subversion de l'État de droit ni des principes et des éléments structurels de la démocratie représentative, le Comité se félicite de la participation accrue des organisations d'entreprises et des organisations de consommateurs aux processus décisionnels qui permettent de définir les règles et les orientations politiques en matière de protection des consommateurs.

3.5.2. C'est pourquoi la directive-cadre devrait définir avec précision les critères de représentation des organisations commerciales et des organisations de consommateurs ainsi que la nature, l'organisation et le fonctionnement de l'organe de réglementation qui aura le pouvoir de promouvoir le dialogue et de définir les normes, les règlements et leur interprétation.

3.5.3. La directive-cadre devrait enfin stipuler clairement qu'un tel processus d'élaboration d'orientations n'exclut aucunement la possibilité de recourir aux tribunaux ou à tout autre moyen de résolution d'éventuels litiges.

4. Mise en œuvre

4.1. La Commission a fait de gros efforts pour que la législation existante en matière de protection des consommateurs soit respectée sur le terrain et pour améliorer l'accès des consommateurs à la justice dans les cas de plaintes transfrontalières, mais des problèmes subsistent. Une mise en œuvre inégale constitue un obstacle à la concurrence loyale et au bon fonctionnement du marché unique; en outre, elle n'est pas satisfaisante pour les consommateurs. Le Comité regrette également les retards inutiles survenus dans l'application des lois sur la protection des consommateurs dans les États membres. Les États membres se doivent de transposer la législation plus rapidement. C'est la raison pour laquelle le Comité se félicite des propositions qui consistent à organiser régulièrement des réunions sur ces questions avec les gouvernements et à établir, au niveau national, des points de contact centraux en matière de mise en application de la réglementation. Il conviendrait d'encourager les contacts transnationaux entre les organes chargés de l'application de la réglementation au niveau local.

4.2. Un des problèmes sur lequel il est urgent de se pencher est le fait que de nombreux États membres ne disposent pas d'organe central chargé de l'application de la réglementation. Lorsqu'ils informent la Commission de la transposition de la législation communautaire dans leur législation nationale, les États membres devraient être tenus de donner des détails sur les organes chargés de l'application de la réglementation ainsi que sur la gamme et le type de sanctions dont ils disposent au titre des lois nationales; les sanctions devraient être harmonisées et efficaces. Un programme glissant d'examen de la mise en œuvre et du contrôle du respect des directives européennes sur la protection des consommateurs par les États membres, l'échange de personnel et la surveillance conjuguée sont autant d'éléments qui garantiraient une action plus cohérente.

4.3. Par le passé, le Comité a appelé à une coopération plus étroite entre les responsables chargés de faire appliquer la réglementation en Europe et s'est félicité de la mise en place, en 1999, du Réseau International de Contrôle de la Commercialisation (RICC), réseau informel regroupant les institutions responsables de l'application des lois sur les pratiques commerciales. Des détails de cas faisant l'objet de poursuites au niveau national pourraient être partagés utilement entre les autorités responsables, entre autres par le biais

d'un site web commun. Les différents organes nationaux chargés de l'application de la réglementation devraient être tenus de se prêter main forte s'ils ont besoin d'informations (déjà dans le domaine public) concernant les activités d'entreprises dont le siège ou le principal centre d'activités se trouve dans leur juridiction.

4.4. La Commission devrait envisager en matière d'application de la réglementation la fixation de normes européennes minimales, basées sur des principes clés tels l'efficacité et l'indépendance, et elle devrait surveiller leur respect. Le Comité n'est pas partisan de normes de mise en œuvre uniformes dans toute l'UE, car cela pourrait entraîner la recherche du plus petit dénominateur commun au lieu de favoriser une amélioration générale des pratiques. Il conviendrait de mettre l'accent sur des procédures d'audit efficaces afin de garantir une large équivalence en termes de résultats plutôt qu'en ce qui concerne les techniques. La Commission devrait également prévoir une évaluation périodique des modèles de corégulation et d'autorégulation, tous les deux ou trois ans, exercice qui consisterait à préparer un rapport sur les expériences de l'autorégulation dans les États membres et à suggérer des améliorations.

4.5. Il y a lieu de redoubler d'efforts pour aider les consommateurs à obtenir réparation par le biais du réseau EJE. La Commission devrait envisager un tableau de bord sur le droit de la consommation qui soit similaire à celui établi par la DG Markt pour le marché unique.

4.6. Il est également nécessaire de développer l'éducation des consommateurs européens de manière à ce que les consommateurs eux-mêmes agissent pour protéger leurs droits. Le Comité regrette que la Commission tende à limiter le concept de «protection des consommateurs» aux seuls «intérêts économiques». L'information et l'éducation sont également très importantes, notamment pour les personnes défavorisées. Il faut tirer parti de l'avènement de la société de l'information pour fournir des informations à un plus grand nombre de consommateurs, mais les besoins des personnes qui n'ont pas régulièrement accès à cette société de l'information ne doivent pas être négligés. Le Comité espère que la proposition de la Commission entraînera un financement plus sûr de l'éducation des consommateurs au niveau européen ainsi que l'élaboration de programmes de coopération par les organisations de consommateurs au niveau de l'UE.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

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 les directives 70/156/CEE et 80/1268/CEE du Conseil en ce qui concerne la mesure des émissions de dioxyde de carbone et de la consommation de carburant des véhicules à moteur de catégorie N₁»

(COM(2001) 543 final — 2001/0255 COD)

(2002/C 125/02)

Le 27 novembre 2001, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 1^{er} mars 2002 (rapporteur: M. Colombo).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 55 voix pour et 5 abstentions.

1. Objet de la proposition

1.1. La proposition à l'examen a pour objet d'étendre aux véhicules N₁ (véhicules utilitaires légers) les dispositions harmonisées relatives aux émissions de CO₂ et à la consommation de carburant prévues pour les véhicules M₁ (voitures particulières) par la directive 1999/100/CE modifiant les directives originelles 70/156/CEE et 80/1268/CEE.

1.2. Cette proposition a bien évidemment pour objectif premier d'élaborer des mesures spécifiques en vue de réduire les émissions de CO₂ et la consommation de carburant aux fins de la protection de l'environnement dans le secteur des transports.

2. Destinataires de la proposition

2.1. La proposition à l'examen est destinée aux véhicules utilitaires légers (N₁) ayant un poids maximal n'excédant pas 3,5 tonnes. Cette catégorie recouvre une vaste gamme de véhicules (petits véhicules de transport dérivés de voitures particulières, véhicules loisir travail, véhicules à usages multiples, pick-up et fourgons de plus grande taille) qui se présentent souvent, à partir d'un modèle de base, sous un grand nombre de configurations différentes.

2.2. Cela représente une part de marché considérable si l'on considère qu'en 2000, sur 14 millions de voitures particulières, 1,8 millions de véhicules N₁ ont été vendus. Le pourcentage des émissions de CO₂ dans les transports routiers imputables aux véhicules utilitaires légers est ainsi évalué à 10 %. Le tableau synoptique ci-dessous, élaboré par la Commission, donne la dimension exacte de ce phénomène:

- total des émissions de CO₂ pour l'UE dans le secteur du transport routier (1995): 655,7 millions de tonnes CO₂-eq (soit 20 % du total des émissions de CO₂);
- émissions de CO₂ pour l'UE dues à d'autres secteurs (1995):
 - autres sources d'émissions dans les transports: 195,7 millions de tonnes CO₂-eq;
 - combustion (secteur énergétique): 1 041 millions de tonnes CO₂-eq;
 - combustion (non industrielle): 654,9 millions de tonnes CO₂-eq;
- l'on estime que les émissions de CO₂ provenant des véhicules de catégorie N₁ représentent environ 10 % du total des émissions de CO₂ dues au transport routier (± 65 millions de tonnes CO₂-eq);
- l'on estime que la répartition du parc entre les classes I, II et III est à peu près la suivante:
 - classe I: 25 %
 - classe II: 50 %
 - classe III: 25 %
- les émissions de CO₂ pour les différentes classes sont probablement du même ordre de grandeur, les valeurs étant quelque peu plus élevées pour la classe III (consommation plus importante de carburant, kilométrage plus important);
- total des émissions de CO₂ pour l'UE (1995): 3 227 millions de tonnes CO₂-eq;

- l'on évalue à 3 000 le nombre total des versions différentes pour les classes II et III. Toutefois, cela ne signifie pas que 3 000 procédures de réception seraient nécessaires, étant donné que les fabricants disposent d'un degré de souplesse significatif en matière de regroupement de versions différentes sous une seule procédure de réception;
- l'exemption accordée aux fabricants de petits volumes vise, en réalité, à faire en sorte que le coût de la réception ne soit pas excessif par rapport au nombre de véhicules ainsi homologués. La part de ces véhicules dans les émissions de CO₂ est négligeable.

2.3. Il faut du reste s'attendre à une augmentation de ces chiffres car l'on enregistre une hausse progressive de la part de marché de ces véhicules. Face à ces données, aucune action n'a été entreprise jusqu'à présent au niveau communautaire pour surveiller et partant améliorer tant la consommation de carburant que les émissions de CO₂ de cette catégorie de véhicules.

3. Observations générales

3.1. Le Comité approuve et soutient les initiatives futures de la Commission visant à la mise en place de mesures orientées vers la réduction des émissions de CO₂ et l'optimisation de la consommation de carburant, compte tenu de leur importance pour la réalisation des ambitieux projets de protection de l'environnement prévus au niveau communautaire dans le secteur des transports.

3.2. La réalisation des objectifs de réduction du CO₂ définis à Kyoto doit être considérée comme un objectif prioritaire et stratégique pour la mise en œuvre d'un «développement durable». La participation du secteur des transports à la réalisation de ces objectifs apparaît fondamentale. Cette position a été reprise et défendue de manière répétée dans de précédents avis du Comité.

3.3. Le Comité est néanmoins d'avis que la proposition de la Commission, bien qu'allant dans la bonne direction, suscite certaines réserves, dans la mesure où les résultats visés risquent de ne pas être atteints en raison des surcoûts occasionnés par la duplication des essais prévus ainsi que par les crédits nécessaires à la réalisation des nouveaux essais, facteurs qui au final se répercuteront inévitablement sur le prix du produit. Il faut prévoir un doublement de ces coûts dès lors que la production s'effectue dans des établissements et dans des pays différents. Un premier examen des coûts confirme le bien-fondé de cette approche, ce qui a conduit la Commission à exempter de cette méthode d'essai les entreprises produisant moins de 2 000 unités par an.

3.4. Il aurait fallu opérer une différenciation en ce qui concerne la composition de la catégorie N₁: conformément à la directive 98/69/CE, celle-ci se décompose en trois classes définies en fonction de la masse de référence (tare): la classe I jusqu'à 1 305 kg, la classe II de 1 305 à 1 760 kg et la classe III au-delà de 1 760 kg.

3.5. S'agissant du critère appliqué pour la mesure des émissions des véhicules, effectuée exclusivement à vide, le Comité prend acte des affirmations de la Commission concernant les difficultés liées à l'augmentation des essais et partant des coûts. Il souligne néanmoins que la consommation varie nettement en fonction de la charge utile des véhicules et du type d'équipement et demande à la Commission d'en tenir compte.

3.6. Le Comité relève en outre l'absence de référence à une évaluation du rapport coûts-bénéfices, jugée pourtant nécessaire pour une meilleure estimation des résultats pouvant être atteints grâce à cette proposition. Si l'on considère en particulier les classes II et III, les coûts économiques liés aux équipements et à la main-d'œuvre nécessaires apparaissent sans rapport avec les résultats escomptés.

4. Observations particulières

4.1. S'agissant de la subdivision de la catégorie N₁ indiquée avec précision au paragraphe 3.4, le Comité considère qu'elle ne pose pas de problèmes particuliers pour ce qui est de la classe I, puisque ce type de véhicules est directement dérivé des voitures particulières, lesquelles comme on le sait sont déjà soumises à des essais sur bancs à rouleaux. L'application de la proposition à cette classe ne soulève donc aucun problème.

4.2. La situation est en revanche différente en ce qui concerne la classe II et plus particulièrement la classe III, pour lesquelles se posent d'importants problèmes d'application.

4.3. Il s'agit en effet de véhicules produits dans des établissements fabriquant des véhicules lourds dont les systèmes de propulsion sont soumis à d'autres types d'essais (directive 88/77/CEE et modifications ultérieures). L'extension des dispositions s'appliquant aux voitures particulières prévue par la proposition de directive à l'examen impliquerait donc la mise en œuvre d'une double méthode d'essai.

4.4. La proposition de directive prévoit de ne pas prendre en compte la charge utile dans la méthode d'essai, bien qu'on puisse lire au point E.2 de l'exposé des motifs de la proposition que «la charge utile [a] un effet significatif sur la consommation effective de carburant et les émissions de CO₂». Cette exclusion est motivée par la présence d'un «grand nombre de versions différentes», qui entraînerait «une augmentation substantielle des essais et des coûts y relatifs» (cf. paragraphe 3.4).

4.5. Il est également prévu d'exempter les fabricants de petits volumes (cf. paragraphe 3.3). Il est compréhensible que la Commission se préoccupe des retombées sur les PME et cela mérite d'être approuvé. Mais il faut éviter que cette exemption ne soit utilisée pour diminuer l'impact des dispositions prévues par la proposition à l'examen.

4.6. Le Comité appuie cette solution, qui s'inscrit dans le cadre d'une approche très large de soutien aux petites et moyennes entreprises, et suggère que les autorités publiques préposées au contrôle des certificats de réception puissent mettre à la disposition des entreprises dont la production annuelle ne dépasse pas 2 000 unités les équipements techniques d'homologation (banc dynamométrique) moyennant un coût réduit.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

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 modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté»

(COM(2001) 335 final — 2001/0140 COD)

(2002/C 125/03)

Le 12 juillet 2001, conformément à l'article 80, paragraphe 2 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 d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 février 2002 (rapporteur: M. Tosh).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La proposition tente de recentrer le texte sur la gestion des créneaux et, conjointement, de se pencher sur les questions du contrôle aérien, de la capacité et des opérations aéroportuaires, compte tenu des objectifs environnementaux actuels, mais aussi d'introduire des procédures équitables et transparentes visant à protéger et à encourager les entreprises et les utilisateurs et à permettre un arbitrage en cas de saturation.

5. Conclusions

5.1. Le Comité évalue positivement l'application des dispositions prévues par la proposition à l'examen à la classe I mais demande à la Commission, pour les raisons mentionnées ci-dessus, de fournir de plus amples informations en ce qui concerne leur application aux véhicules des classes II et III, dont il semble plus réaliste de demander l'exclusion. Il serait dès lors souhaitable de retarder la date d'application, y compris pour les nouvelles réceptions, en reportant l'échéance du 1^{er} juillet 2003 au 1^{er} octobre 2005. Cela permettrait l'entrée en vigueur simultanée de cette directive et des normes d'émission plus restrictives connues sous l'appellation d'EURO 4.

1.2. Elle clarifie des notions telles que les droits de créneaux, le statut des aéroports, la gestion des nouveaux arrivants, la coordination, la conciliation et enfin les problèmes d'application.

1.3. L'objectif poursuivi est de trouver et de protéger un bon équilibre entre les intérêts des transporteurs aériens et l'établissement d'un réseau compétitif au sein de l'UE et avec des pays tiers.

2. Contexte

2.1. La proposition à l'examen modifie le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993.

2.2. Le Comité prend note du contexte dans lequel s'inscrit cette proposition. Le programme de 2002 prévoit la mise en œuvre des propositions suivantes:

- proposition sur des règles communes relatives à la mesure des émissions sonores autour des aéroports;
- proposition relative à des normes en matière d'émissions sonores et atmosphériques des transports aériens;
- proposition relative à des exigences et procédures communes dans le domaine de la sécurité de l'aviation;
- proposition visant à fixer des exigences spécifiques communes pour la sécurité aérienne;
- proposition relative à la fixation des tarifs aériens.

2.3. Le Comité note également qu'il est prévu de réaliser une étude sur le futur procédé et les options possibles d'un système de gestion du commerce des créneaux horaires axé sur le marché. Cependant, la Commission n'a pas encore commandé cette étude.

2.4. En outre, le Livre blanc sur les transports indique que:

- l'Union européenne souffre d'une fragmentation excessive de ses systèmes de gestion du trafic;
- le transport est mondialisé mais que les règles mondiales, qui visent à faciliter les échanges et le commerce, tiennent insuffisamment compte des impératifs de protection de l'environnement et de sécurité des approvisionnements.

3. Contenu

La proposition révisé en profondeur les principaux aspects et caractéristiques suivants:

- définition des nouveaux arrivants et processus d'attribution;
- transferts de créneaux;
- désignation et utilisation des aéroports dont la capacité ne permet pas de satisfaire la demande;
- terminologie internationale;
- principes de transparence, de neutralité et de non-discrimination lors de l'attribution des créneaux;

- rôles du facilitateur d'horaires et du coordinateur, ainsi que du comité de coordination;
- définition des créneaux dans les aéroports;
- reconnaissance de l'attribution et de l'acquisition de créneaux;
- priorités des aéroports sur le plan opérationnel;
- utilisation efficace de la capacité des aéroports;
- objectifs en matière d'environnement;
- dispositions concernant les services aériens interrégionaux;
- comparabilité des pays tiers;
- application et révision.

4. Observations du CES

Le Comité approuve la proposition, d'autant plus qu'actuellement, les mauvaises performances et le manque de ponctualité des transports aériens portent gravement préjudice aux entreprises et aux particuliers.

La proposition aura d'importantes répercussions sur l'activité principale des aéroports, à savoir l'atterrissage et le décollage de tous les types d'avions. Elle vise à décrire et concevoir des procédures et une organisation allant dans le sens d'une plus grande efficacité. Le Comité souhaite faire des remarques sur les aspects spécifiques suivants.

4.1. Nouveaux arrivants

4.1.1. Du fait de l'extension des dispositions aux demandes des nouveaux arrivants, ceux-ci ont la possibilité d'évaluer en permanence l'intérêt de chercher à utiliser les liaisons existantes et les nouvelles liaisons interrégionales. La proportion de créneaux dans le pool (50 %) semble adéquate, étant donné que ces derniers concerneront probablement les heures creuses. Il conviendrait de reformuler l'article 10, paragraphe 5, de telle sorte que la priorité soit accordée aux nouveaux arrivants jusqu'à un pourcentage de 50 % des créneaux du pool.

4.1.2. La règle énoncée à l'article 10, selon laquelle un nouvel arrivant perd son statut s'il refuse les créneaux offerts semble déraisonnable, étant donné le risque commercial lié au démarrage d'une nouvelle activité comportant la mise en place d'une nouvelle liaison.

4.2. Transferts de créneaux

4.2.1. La proposition n'est pas motivante pour les nouveaux arrivants, alors qu'il serait équitable de leur proposer une option sur l'accès à de meilleurs créneaux devenant disponibles.

4.2.2. En cas de retrait unilatéral d'un service régional par un transporteur en place, telle la suppression de la ligne Heathrow-Belfast par BA immédiatement après le 11 septembre, le transfert de créneaux doit faciliter le redémarrage du service par un transporteur quelconque sans exclusive. L'article 9 devrait spécifier explicitement qu'il faut soutenir le respect des obligations de service public notamment pour les régions isolées et insulaires. Le CES s'inquiète du fait que des difficultés sérieuses vont survenir dans le contrôle de la mobilité des créneaux telle que prévue aux articles 8bis et 8ter.

4.2.3. L'interdiction des faux transferts unilatéraux de créneaux revenant à échanger des créneaux avantageux contre des créneaux pratiquement inexploitable, devrait contribuer à ouvrir la concurrence.

4.3. Désignation des aéroports et terminologie

Les principaux aéroports seront clairement coordonnés, les créneaux étant attribués par des coordinateurs. Les autres seront confrontés à une saturation partielle. Un aéroport «à facilitation d'horaires» devrait devenir «coordonné» lorsque l'attribution quotidienne moyenne de créneaux dépasse un niveau déterminé, soit 40 %, et lorsque l'analyse prévoit une nouvelle croissance.

4.4. Principes de l'attribution des créneaux

4.4.1. Le CES se réjouit que la Commission stipule que les créneaux horaires sont considérés comme des «droits d'utilisation des infrastructures» et non pas comme des «droits de propriété», ce qui invite à s'interroger sur la proposition d'examiner le commerce des créneaux horaires et sur le fait qu'elle se heurtera à l'opposition des grandes compagnies aériennes qui considèrent les «droits acquis» pris en compte dans la proposition comme étant de facto leur «propriété».

4.4.2. La disposition contenue à l'article 2, point (b), est préoccupante parce qu'elle enlève aux partenaires d'un groupe de transporteurs se partageant une liaison la possibilité de bénéficier du statut de nouvel arrivant, alors que cette situation de partage est dûment justifiée par différents facteurs, tels que la charge, les retombées sur l'environnement et les services.

4.4.3. Par ailleurs, le confort des «droits acquis» vient contrebalancer le processus de mobilité des créneaux, de reconnaissance des coûts commerciaux «historiques» et de contrôle des transferts.

4.5. Coordination

4.5.1. Remarque générale

4.5.1.1. Il convient de définir les périodes coordonnées. Certains suggèrent des périodes de six mois (été et hiver). D'autres préconisent une période d'un an. Il est important de préciser la durée de ces périodes, mais également de les échelonner à l'intérieur des frontières nationales afin de permettre à la concurrence d'avoir le plus de marge possible pour repositionner au mieux les créneaux. Des périodes de six mois semblent être la formule la plus appropriée.

4.5.1.2. La nomination du coordinateur doit être totalement indépendante et apolitique. Certains s'inquiètent du fait que cet exercice de coordination pourrait se révéler non seulement coûteux mais aussi très bureaucratique. Le CES aimerait souligner qu'il importe que la proposition insiste sur les aspects suivants:

- le processus de coordination doit être conçu comme un système totalement indépendant;
- les États membres doivent disposer des garanties nécessaires sur leurs budgets opérationnels et faire respecter leur autorité;
- l'expertise doit se développer sur la base des pratiques actuelles pour garantir clairement la pérennité et l'indépendance du système;
- les systèmes de gestion doivent se développer en concertation avec les autorités aéroportuaires afin de créer les données nécessaires à la conception rapide de solutions.

4.5.2. Coordinateur

4.5.2.1. Le renforcement de la neutralité et de l'indépendance du coordinateur, ainsi que la possibilité pour ce dernier d'aborder des questions étroitement liées, telles que la capacité aéroportuaire, constituent des ingrédients essentiels à la réussite de cette proposition. Le contrôle accru par confrontation des données permettra d'identifier et de régler les infractions, même si le cadre dans lequel cela doit se passer n'est pas très clair et qu'il conviendrait de le clarifier. Les États membres doivent prévoir de défrayer les coordinateurs de telle sorte que ceux-ci puissent agir en toute liberté et accomplissent leur mandat en respectant les principes fixés. Cela n'enlève rien au fait que les coordinateurs restent responsables de leurs actes et qu'ils doivent prouver le bien-fondé de leurs décisions.

4.5.2.2. Des données normalisées devraient être mises à la disposition de l'ensemble de l'industrie dans des délais définis afin de garantir une diffusion de la meilleure information possible pour faciliter la concurrence. Le CES insiste sur le fait que les coordinateurs doivent coopérer avec les autorités compétentes et respecter les dispositions prévues aux articles 81 et 82 du Traité UE afin de garantir que les décisions finales seront profitables à tous les usagers du transport aérien.

4.5.3. Comité de coordination (article 5)

4.5.3.1. Ce forum semble réunir tout ce qui compte dans le secteur du transport aérien et apparemment se concentrer chaque fois sur un aéroport. Si les questions commerciales à caractère confidentiel ne sont pas à l'ordre du jour, il serait plus efficace que les comités régionaux s'occupent des questions de l'article 8. La méthodologie pourrait ainsi être conforme aux directives et aux procédures locales.

4.5.3.2. Il semble que le comité de coordination a une influence considérable, mais ne dispose d'aucun moyen d'action. Il convient de définir son droit de recours aux organes compétents des États membres. Le CES estime que le mandat de ce comité devrait décourager la multiplication des règles locales qui, consciemment ou non, s'opposent au jeu de la libre concurrence.

4.5.4. Attribution des créneaux et droits d'accès

4.5.4.1. Le perfectionnement du processus est justifié. Étant donné la mission d'arbitrage du comité de coordination, il semblerait utile que le coordinateur communique et détaille au Comité la totalité de ses justifications au cours de chaque période, de sorte que les délibérations de ce dernier ne se fonde pas uniquement sur les plaintes.

4.5.4.2. Le CES trouve inquiétant que les coordinateurs ne soient pas chargés d'arbitrer sur les modes de transfert «alternatifs», qui ne relèvent pas de leur domaine de compétence.

4.6. Aéroports

4.6.1. Capacité et priorités (articles 3 et 5)

4.6.1.1. Il ne conviendrait de réaliser une étude intermédiaire des capacités aéroportuaires qu'après des changements significatifs qui ont influé sur ces capacités ou encore tous les trois ans.

4.6.1.2. Étant donné que les aéroports prennent leurs décisions dans l'optique d'une rentabilité optimale, il est peu vraisemblable qu'un aéroport procède à des investissements sur la base du jugement rendu par le comité de coordination dans le cadre d'un litige. À titre d'exemple, citons l'opportunité de financer de multiples espaces commerciaux, au lieu de terminaux «secs», pour les voyageurs en classe économique. Dès lors que cette proposition ne peut être considérée comme le moyen d'influencer la planification stratégique des aéroports, des mesures supplémentaires ne s'imposent-elles pas?

4.7. Environnement

4.7.1. Compte tenu de l'avis adopté récemment par le CES sur la réduction globale du bruit et de la pollution aux alentours des aéroports⁽¹⁾, il serait normal que les autorités locales et régionales soient représentées au sein du comité de coordination.

4.8. Développement des itinéraires interrégionaux

4.8.1. Le CES comprend les demandes de justification économique, mais étant donné l'accent mis par la proposition sur le développement du réseau et ce que cela implique pour la cohésion communautaire, il convient de définir clairement dans quelle mesure les créneaux disponibles doivent être réservés et pour combien de temps, afin d'éviter le gaspillage de capacités aéroportuaires très limitées.

4.8.2. Les grands centres tels que Londres et Francfort estimeront sans aucun doute impossible de suivre l'évolution du réseau régional. Ce problème pourrait se résoudre plus facilement sur une base régionale, plutôt qu'au sein d'un aéroport unique.

4.9. Pays tiers

4.9.1. Sur le fond, la proposition favorise les mesures à l'encontre des transporteurs de pays tiers qui refusent un traitement comparable à celui des transporteurs de la Communauté. Cette opération est certainement mal dirigée et fait apparaître la nécessité de mener une action diplomatique au niveau de l'UE afin d'aboutir au niveau mondial à une gestion comparable des créneaux et à une certaine réciprocité croisée. Les alliances entre compagnies aériennes ont tendance à être mondiales. C'est pourquoi l'identification des candidats adéquats pourrait s'avérer difficile et nuisible, par cascade, aux transporteurs européens qui ont établi des partenariats.

4.10. Application

4.10.1. Il semble raisonnable de pénaliser l'absence de prestation tant par des amendes que par un retrait de créneaux. Le coordinateur doit toutefois agir promptement afin de limiter les retombées de ces actions sur les aéroports. Eu égard aux chocs asymétriques subis récemment par l'industrie aérienne, il convient d'assurer aux coordinateurs un certain degré d'autonomie pour qu'ils puissent agir judicieusement dans pareilles circonstances.

⁽¹⁾ Avis sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté.

4.10.2. Le CES aimerait souligner que l'action prévue à l'article 14 en cas de faute du transporteur pourrait être rendue inopérante par le processus de commerce des créneaux horaires.

5. Observations finales

5.1. Le CES estime que la législation adoptée au niveau communautaire doit être respectée par tous.

5.2. Les États membres doivent défrayer les coordinateurs de façon à leur permettre de poursuivre leur mandat et de respecter les principes qui leur ont été fixés en toute liberté.

5.3. La proposition s'abstient de tout commentaire sur le nombre maximum de créneaux horaires qu'un seul transporteur est autorisé à avoir dans un aéroport donné sans que cela nuise à la libre concurrence. Il n'est pas rare à l'heure actuelle qu'ils dépassent 60 %.

5.4. Les mesures prévues dans cette proposition doivent être comprises par le plus grand nombre de voyageurs. Il serait intéressant, par exemple, d'afficher des tableaux conviviaux mettant clairement en évidence les performances réalisées. Comme ce sont les aéroports qui bénéficient de l'utilisation des créneaux horaires, c'est également à eux qu'il appartient d'afficher les performances en matière de ponctualité, ils doivent montrer la fiabilité réelle et les tendances qui se dessinent en la matière.

5.5. Si la sécurité aérienne n'est pas à l'ordre du jour, son importance n'en est pas moins capitale. Le comité de coordination devrait assurer un niveau élevé de sûreté et de sécurité d'exploitation.

5.6. La proposition insiste sur les nouveaux arrivants développant de nouvelles liaisons. Tous les transporteurs

devraient être encouragés. Les compagnies existantes accroîtraient ainsi leur influence. Il conviendrait d'agir en fonction du principe de reconnaissance de la concurrence effective.

5.7. La présence de représentants régionaux des pouvoirs locaux au sein des comités est jugée essentielle. Leur influence permettrait de garantir le respect des obligations en matière de capacité régionale, d'infrastructures aéroportuaires côté ville et de services publics, que l'article 5 devrait spécifier. Cependant, le CES reconnaît que les créneaux horaires ne sont pas indéfiniment interchangeables, étant donné les caractéristiques très diverses des aéroports.

5.8. L'attribution de créneaux sur base de la règle du «use-it-or-lose-it» (on s'en sert ou on le perd) devra se faire avec d'autant plus de doigté. Les coordonnateurs doivent éviter la bureaucratie et la paperasserie mais être en mesure d'exercer un certain pouvoir discrétionnaire par exemple lorsqu'un transporteur est évincé d'un créneau à la suite d'actions terroristes perturbatrices. Si les compagnies aériennes peuvent apporter la preuve des inconvénients qu'elles ont subis, elles devraient avoir la possibilité de conserver leurs créneaux pour la période coordonnée suivante, de manière à faciliter leur redressement.

5.9. Le mandat du comité de coordination devrait impliquer l'obligation d'évaluer les capacités et l'application des meilleures pratiques en matière de sécurité, et garantir que ces pratiques soient adoptées de manière uniforme afin d'assurer une bonne exploitation des créneaux proposés dans un environnement sûr, grâce à une collaboration entre les aéroports et les transporteurs.

5.10. En attendant les rapports à venir, le CES estime que les coordinateurs doivent tenir compte des dernières avancées en matière d'exigences environnementales au cours de leur processus de sélection. Il espère qu'après la publication des rapports, le contenu de ceux-ci ira dans le sens des décisions qui auront été prises par anticipation.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens»

(COM(2001) 545 final — 2001/0226 COD)

(2002/C 125/04)

Le 18 février 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 156 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le règlement susmentionné.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 février 2002 (rapporteur: M. Kleemann).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant, à l'unanimité.

1. Observations générales

1.1. Si de nombreux facteurs sont à l'origine de l'augmentation du trafic dans l'Union européenne, l'utilisation accrue de la voiture personnelle à des fins professionnelles et privées joue un rôle important dans l'utilisation des systèmes de transport. D'une part, la distance entre le domicile et le lieu de travail, le changement des habitudes de consommation et l'essor considérable du trafic lié à des activités de loisir ont entraîné une hausse sensible du volume de trafic lié aux voitures personnelles. D'autre part, dans certaines régions et grandes agglomérations, le trafic des poids lourds s'est sensiblement intensifié au cours des dernières années. La globalisation de l'économie, jointe à un fonctionnement plus intensif du marché intérieur, à de nouveaux modes de production et à la logistique correspondante, contribuent entre autres à modifier la structure économique et provoquent nécessairement un développement du trafic pour tous les modes de transport. Avec l'adhésion des pays candidats, les tronçons transfrontaliers — qui selon la Commission comptent parmi les principaux goulets d'étranglement actuels — en seront affectés dans une mesure accrue.

2. Observations particulières

Les capacités actuelles sont insuffisantes, en particulier en ce qui concerne les communications transfrontalières.

2.1. Aussi le Comité économique et social partage-t-il l'avis de la Commission selon lequel il convient d'augmenter le concours financier afin d'améliorer de toute urgence l'infrastructure transfrontalière de transport, non seulement au sein de la Communauté mais également dans les pays candidats, à travers la mise en oeuvre d'autres programmes. En raison du volume de trafic prévu, le développement national, dans le respect des normes communautaires, de l'infrastructure de ces pays et, partant, de leur réseau ferroviaire, devrait également être examiné lors des négociations d'adhésion.

2.2. Le Comité estime que même les mesures qui doivent être prises dans le cadre des projets ferroviaires transfrontaliers mis en oeuvre sur le territoire communautaire, par exemple la construction d'infrastructures telles que des tunnels et des ponts, doivent faire, dans chaque cas, l'objet d'un examen en ce qui concerne leur durabilité et leur viabilité sur les plans économique et social.

2.3. Le Comité économique et social approuve la modification de l'article 5, paragraphe 3, point a). Aujourd'hui déjà, l'actuel réseau ferroviaire des pays candidats ne répond pas aux exigences économiques, de sorte que les goulets d'étranglement augmenteront sensiblement compte tenu de la croissance économique attendue. Il convient de souligner expressément que l'Union dispose pour les pays candidats d'autres possibilités de financement (telles que ISPA, TINA) pour lesquelles il convient d'assurer une coordination avec les orientations communautaires.

2.4. S'agissant de l'octroi d'un concours financier au réseau de voies navigables, la Commission est invitée à élaborer un document inventoriant la totalité des aides en faveur des réseaux de transport à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union, en particulier dans les pays candidats.

2.5. En ce qui concerne la modification de l'article 5, paragraphe 3, point b), tous les autres projets (routes, terminaux, voies aériennes et fluviales, conduites telles que les pipelines, etc.) qui concernent des goulets d'étranglement aux frontières avec les pays candidats doivent pouvoir être pris en compte. Le texte proposé par la Commission devrait être précisé dans ce sens.

2.6. Le CES approuve la modification de l'article 5, paragraphe 3, point c).

3. Conclusion

3.1. Le CES appuie la possibilité d'augmenter le montant maximal du concours communautaire de 10% à 20 % du coût total des investissements pour les projets de transport

transfrontaliers et les projets fournissant une forte contribution à la réalisation des objectifs visés par les réseaux transeuropéens, et espère que cette mesure permettra d'atteindre plus rapidement les buts fixés.

3.2. Le CES demande instamment dans l'un de ses précédents avis une augmentation de la participation financière de la Communauté à des projets concernant l'amélioration et le

développement du réseau de voies navigables⁽¹⁾. En ce qui concerne l'élimination des goulets d'étranglement, le concours communautaire doit également doubler en passant de 10 à 20 %. Ce relèvement des aides ne doit en aucun cas se faire au détriment du concours communautaire accru accordé aux RTE.

(¹) JO C 80 du 3.4.2002.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

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 l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté»

(COM(2001) 695 final — 2001/0282 COD)

(2002/C 125/05)

Le Conseil de l'Union européenne a décidé, en date du 29 janvier 2002, en vertu de l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» a été chargée des travaux préparatoires et a désigné M. Bo Green comme rapporteur. La section a adopté son avis le 26 février 2002.

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté le présent avis, par 74 voix pour et 1 abstention.

1. Contexte

1.1. Lors de sa réunion qui s'est tenue à Luxembourg le 16 octobre 2001, le Conseil a noté que la résolution relative aux questions environnementales qui a été adoptée par la 33^e Assemblée générale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) (25 septembre-5 octobre 2001) ouvre la porte à un remplacement à court terme du règlement sur les dispositifs d'atténuation du bruit (dit règlement «hushkits»).

1.2. En vue de lutter contre le bruit engendré par les aéronefs autour des aéroports, l'UE a proposé en 1999 un règlement qui interdirait, à compter du 1^{er} avril 2002, l'exploitation sur les aéroports de l'UE des aéronefs équipés de dispositifs d'atténuation du bruit («hushkits»). La poursuite de l'exploitation sur les aéroports en question serait autorisée uniquement pour les aéronefs équipés de dispositifs d'atténuation du bruit et immatriculés dans un pays tiers, mais dont l'exploitation à l'intérieur de l'UE remonterait à une date antérieure au 1^{er} avril 1999.

1.3. Au mois de mars 2000, les États-Unis ont engagé auprès du Conseil de l'OACI une procédure à l'encontre des quinze pays membres de l'UE, accusant ceux-ci d'avoir enfreint la convention de Chicago et son annexe 16.

1.4. Les États-Unis ont attaqué le règlement de 1999 au motif que celui-ci était en contravention d'accords internationaux relatifs au bruit engendré par les aéronefs et qu'il provoquerait des perturbations sur le marché des aéronefs d'occasion.

1.5. En outre, le Conseil prenait acte, dans ses conclusions, de l'intention de la Commission de présenter dans les meilleurs délais une proposition pouvant permettre, dans le respect des dispositions prévues par l'OACI, d'encadrer les restrictions d'exploitation au niveau communautaire (en utilisant pleinement la flexibilité offerte par l'OACI) et de protéger les populations des zones avoisinant les aéroports.

1.6. Les conclusions du Conseil précisait que ce dossier devrait bénéficier d'une priorité suffisante pour permettre l'adoption d'une proposition avant le mois d'avril 2002, date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'arrêt de l'exploitation figurant dans le règlement «hushkits».

1.7. Depuis longtemps, l'UE demandait à l'OACI d'actualiser la norme de certification relative au bruit, telle qu'elle figure au chapitre 3, norme qui a été adoptée en 1977.

1.8. Le Conseil de l'OACI a adopté au mois de juin 2001 une nouvelle norme de certification relative au bruit, qui figurera dans un nouveau chapitre 4 du volume 1 de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale.

1.9. L'application du chapitre 4 au marché requiert des mesures d'accompagnement permettant une gestion harmonisée des restrictions d'exploitation, notamment en ce qui concerne le retrait du marché des appareils présentant une faible marge de conformité par rapport aux limites fixées par le chapitre 3.

1.10. Lors de la 33^e Assemblée de l'OACI, a été conclu un accord de portée mondiale, par l'adoption de la résolution A33/7 déjà évoquée, à propos de la manière dont des mesures d'accompagnement/des restrictions d'exploitation peuvent s'intégrer dans une approche équilibrée de la gestion du bruit. Cela permet aux États membres de l'UE de retirer progressivement de l'exploitation les appareils présentant une faible marge de conformité par rapport aux limites fixées pour ce qui concerne les aéroports de l'UE où le problème des nuisances sonores se pose avec une certaine acuité.

1.11. Dans le principe, une approche équilibrée se compose des quatre éléments indiqués ci-après, éléments qui interviennent dans l'appréciation d'opportunité d'une action visant à réduire le bruit de la manière la plus rentable possible:

- 1) Réduction à la source des nuisances sonores.
- 2) Planification et gestion de l'utilisation des sols (aménagement du territoire).
- 3) Application de procédures d'exploitation dites «à moindre bruit».
- 4) Restrictions d'exploitation des aéronefs.

1.12. Dans l'UE, comme dans le reste du monde, la circulation aérienne est concentrée sur un nombre relativement faible d'aéroports.

2. La proposition de la Commission

2.1. La proposition de la Commission contient un ensemble de dispositions et de principes communs applicables en matière de restrictions d'exploitation liées au bruit, lesquels s'inscrivent dans des cadres constituant une approche équilibrée de la gestion du bruit.

2.2. Seuls les aéroports ayant un trafic supérieur à 50 000 mouvements par an entrent dans le champ d'application de la directive.

2.3. La proposition de directive s'applique de même à ce que l'on appelle les aéroports urbains, c'est-à-dire les aéroports implantés au centre de grandes agglomérations urbaines. Un aéroport ne peut être qualifié d'aéroport urbain que s'il existe un autre aéroport qui accueille les vols desservant cette ville.

2.4. Aux termes de la proposition de directive, la performance environnementale des aéronefs s'apprécie par rapport aux valeurs limites de certification du chapitre 3. Les aéronefs dont la marge cumulée est inférieure ou égale à 5 décibels par rapport aux valeurs limites de certification du chapitre 3 sont considérés comme des appareils qui ne satisfont aux normes que dans une faible mesure. Les aéroports où la pollution sonore est un problème ont le droit, à l'issue d'une évaluation, d'interdire progressivement ces aéronefs. D'autres mécanismes d'atténuation des nuisances sonores sont utilisés dans le cas où le retrait de la circulation de ces appareils ne suffit pas à permettre d'atteindre les objectifs de la directive.

2.5. En ce qui concerne les aéronefs appartenant à des compagnies aériennes de pays en développement, la faculté existe, moyennant le respect de certaines conditions, d'accorder une dérogation à l'application de la directive.

2.6. L'entrée en vigueur de la directive provoque, dans le même temps, l'abrogation de ce que l'on appelle le règlement «hushkits».

3. Observations générales

3.1. D'une manière générale, le CES est favorable à la proposition de directive de la Commission, qui contribuera à réduire le bruit engendré par les aéronefs dans les aéroports et aux abords de ceux-ci.

3.2. Le CES attire l'attention sur la nécessité d'une réglementation juridique uniforme en matière de bruit provenant d'autres sources, et notamment en matière de bruit engendré par d'autres formes de transport.

3.3. Le bref délai proposé pour ce qui concerne l'adoption de la proposition de directive dès avant le 1^{er} avril 2002, risque d'avoir pour conséquence la mise en place d'une réglementation insuffisante et fautive.

3.4. Corrélativement, une adoption de la directive avec effet à compter du 1^{er} janvier 2003 aura pour conséquence un retard dans la réduction du bruit engendré par les aéronefs, par rapport au règlement adopté antérieurement [(CE) 925/1999], qui prévoit notamment, à l'intérieur de l'UE, l'interdiction d'exploitation, à compter du 1^{er} avril 2002, des aéronefs équipés de dispositifs d'atténuation du bruit («hushkits»), sauf si ces appareils sont exploités sur le territoire de la Communauté depuis une date antérieure au 1^{er} avril 1999. Ce règlement deviendra caduc au moment de l'adoption de la proposition de directive.

3.5. Il convient cependant d'observer que certains aéronefs, dont l'exploitation aurait été autorisée en vertu du règlement «hushkits», pourront maintenant être progressivement retirés de la circulation, sur base de la nouvelle directive proposée.

3.6. Des problèmes de transition risquent de se poser avant que ne puissent être mises en place les procédures rendues nécessaires par la directive.

3.7. Il y a lieu de remarquer que la proposition de directive traite essentiellement de restrictions à appliquer à l'exploitation d'aéronefs, ce qui ne constitue qu'une partie de l'approche équilibrée évoquée dans la résolution de l'OACI en date du mois de septembre 2001.

3.8. Le CES insiste pour qu'au nombre des «parties concernées» figurent également les groupes de population qui, dans ce cas concret, sont exposés au bruit.

4. Observations particulières

4.1. Un élément qui a de l'importance par rapport à une approche équilibrée est une analyse avantages/coûts, et pourtant, une telle analyse n'est envisagée que dans des termes plutôt généraux, à l'annexe 2 de la proposition de directive.

Il serait plus approprié de décrire plus précisément dans la proposition de directive la méthodologie de cette analyse, de manière à éviter que la directive ne soit appliquée différemment d'un État membre à l'autre.

4.2. En l'absence d'une définition communément acceptée à l'échelle internationale, il conviendrait de supprimer la formule «avions légers» de l'article 2, lettre (a) de la proposition de directive, afin d'éviter toute incertitude quant à la nature de ce type d'aéronefs, et compte tenu de la nécessité de pouvoir adopter ce texte rapidement.

4.3. Il conviendrait de limiter à une certaine période la participation des pays en développement, et il y a lieu, dans le même temps, de faire observer que les dispositions dérogatoires ne peuvent s'appliquer aux aéronefs que dans le cadre du chapitre 3 de la convention relative à l'aviation civile internationale.

4.4. En ce qui concerne la définition des aéronefs présentant une faible marge de conformité par rapport aux valeurs limites de certification (annexe 16, chapitre 3 de la convention relative à l'aviation civile internationale) et la marge cumulée inférieure ou égale à 5 EPNdB («Effective Perceived Noise in decibels» : décibels de bruit effectivement perçu), le CES est d'avis que cette limite devrait être relevée à 8 EPNdB, et non pas fixée à 5 EPNdB. Pour des raisons de pragmatisme, le CES propose que soit prévue une période transitoire d'une certaine durée.

4.5. C'est pourquoi il conviendrait de modifier comme suit l'article 13 en ajoutant le texte suivant: Sauf proposition contraire de la Commission, la marge cumulée de 5 EPNdB sera portée à 8 EPNdB au plus tard cinq années après l'entrée en vigueur de la présente directive.

5. Conclusion

5.1. Le CES est totalement favorable à la proposition de la Commission qui vise à l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'UE. L'expansion future des voyages par voie aérienne, dans un contexte de contraintes croissantes en matière d'environnement, dépendra exclusivement d'une réduction progressive et crédible, à la source, du bruit engendré par les aéronefs.

5.2. Il conviendra de porter à 8 EPNdB la marge cumulée, au plus tard cinq années après l'entrée en vigueur de la directive.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

Le Président
du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Position de décision du Parlement européen et du Conseil relative au programme statistique communautaire 2003-2007»

(COM(2001) 683 final — 2001/0281 COD)

(2002/C 125/06)

Le Conseil, en date du 18 février 2002, a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la position susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 25 février 2002 (rapporteuse: M^{me} Florio).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 73 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. Il est adopté un Programme statistique communautaire tel qu'établi par le règlement (CE) n° 322/97 adopté par le Conseil le 17 février 1997, dans le but d'arrêter les stratégies, les priorités et les plans de travail relatifs à la période 2003-2007.

1.2. L'importance stratégique d'un tel programme s'est accrue au cours des années, d'une part, à cause de l'accélération des processus économiques, monétaires et institutionnels, et des changements sociaux intervenus à l'intérieur de l'Union européenne et, de l'autre, suite aux progrès concrets accomplis par les pays candidats d'Europe centrale et orientale, qui clôtureront les négociations d'adhésion à l'Union européenne au cours de l'année 2002.

1.3. Le programme quinquennal portant sur la période 2003-2007 est le sixième programme à moyen terme élaboré par Eurostat. Comme dans chaque programme quinquennal, il est prévu une évaluation à la mi-parcours et un programme annuel plus circonstancié ainsi qu'une évaluation finale.

1.4. Conformément aux indications de la Commission et du Conseil, Eurostat devrait jouer dans une mesure croissante un rôle clef dans la définition, dans les programmes statistiques, de critères toujours plus homogènes pour la collecte et l'analyse des données, et faire preuve de plus de diligence.

1.5. Eurostat, et d'une manière générale tout le système statistique européen, a la délicate responsabilité d'assurer une collecte de données qui soit comparable et rapide, tant dans les secteurs qui font l'objet d'analyses et d'un suivi par les institutions européennes depuis de nombreuses années, que dans ceux rendus nécessaires par l'évolution de la réalité économique et sociale et les changements que le processus d'élargissement entraîne dès à présent dans les pays candidats et entraînera ensuite dans les pays membres de l'Union européenne.

1.6. En ce sens, si une évaluation statistique de la zone Euro doit être envisagée clairement, surtout en ce qui concerne les aspects liés aux politiques monétaires, il convient de favoriser une interprétation qui mette en évidence les différences entre les trois zones: pays euros, pays hors de la monnaie unique, pays candidats d'Europe centrale et orientale.

2. Les statistiques comme instrument d'orientation dans l'UE

2.1. Les nombreux rapports, les suivis périodiques, les analyses sur l'état d'avancement de la cohésion économique et sociale de l'UE, de même que les documents programmatiques des gouvernements nationaux ont régulièrement utilisé les instruments statistiques fournis par Eurostat.

2.1.1. Le Comité juge précieuse, à ce propos, l'utilisation des enquêtes statistiques afin de renforcer les stratégies définies aux Conseil de Lisbonne et de Göteborg.

2.2. Il ne fait aucun doute que l'introduction de la monnaie unique exigera encore plus d'instruments de suivi et d'analyse, afin de pouvoir définir de façon réaliste et rigoureusement scientifique toutes les options possibles de nature économique, financière et sociale, qui auraient pour effet de renforcer l'Union européenne et de relancer l'ensemble du système en termes de compétitivité sur le marché global, tout en défendant les principes d'équité et de justice sociale.

2.3. À l'évidence, l'efficacité et le bon fonctionnement du système statistique européen vont de pair avec une collecte de données qui soit le plus possible homogène, intégrée et harmonisée.

2.4. Les différences qui persistent dans les critères d'enquête statistique, les retards et l'adaptation des instituts statistiques nationaux au niveau européen exigeront des États membres des investissements considérables tant en termes économiques qu'au niveau de la formation professionnelle.

2.5. Il n'en va pas de même pour le réseau créé par Eurostat en ce qui concerne les statistiques communautaires, lequel répond directement aux exigences en matière de suivi établies par la Banque centrale européenne. Il conviendra de corriger rapidement les disparités entre les différents systèmes de relevé des données, afin de ne pas laisser aux seules politiques monétaires la tâche de tracer l'avenir de l'Union européenne.

2.6. À cet égard, comme l'a relevé le dernier rapport de la Commission sur l'état d'avancement de la cohésion économique et sociale dans l'UE, pour citer un exemple, il sera important en outre d'adapter les instruments statistiques d'analyse au niveau des régions et des territoires qui ont accusé un sérieux retard en termes de croissance économique.

2.7. Dans le système statistique européen, la subsidiarité est la méthode principale pour la collecte des données. Les instituts nationaux collaborent souvent avec des agences privées qui influencent directement ou indirectement la lecture des statistiques et en deviennent en tout cas des partenaires «dans l'ombre». Pour ce qui est de la participation de ces agences au système de collecte des données, il conviendrait de procéder à une évaluation sérieuse afin que les instruments statistiques soient autant que possible neutres, scientifiques et réels.

2.8. Enfin, il y a un aspect d'Eurostat qu'il conviendrait de regarder de plus près. Outre aux gouvernements nationaux, aux entreprises, etc. (1), les bénéficiaires du système statistique européen sont avant tout les organisations socioprofessionnelles, nationales et européennes. Il serait dès lors important de prévoir une consultation aussi bien dans le processus d'évaluation ex ante que dans l'évaluation ex post, de tous les sujets qui sont à la fois bénéficiaires et fournisseurs de données statistiques.

3. Statistiques dans le processus d'élargissement

3.1. Dans le cadre du processus d'élargissement et des négociations avec les pays candidats, les statistiques ont un rôle double: d'une part, elles font partie intégrante de l'acquis communautaire, et de l'autre elles constituent des indicateurs fondamentaux de l'état de santé des économies nationales des pays candidats.

3.2. À l'exception de la Turquie, les pays candidats envoient à Eurostat des données statistiques 4 fois par an en utilisant les mêmes critères que les pays membres de l'UE. Les données nationales relevées dans les pays candidats ne sont pas encore comparables à celles du système statistique européen et sont donc encore analysées avec une certaine prudence. Il faut remarquer néanmoins que d'importants progrès ont été enregistrés ces dernières années.

3.3. Si les projets de l'UE en faveur d'une harmonisation accrue des critères de collecte de données n'ont pas fait défaut, les problèmes ne sont cependant pas tous résolus définitivement. La Turquie et Malte restent en marge du système (le Bureau statistique turc est en dehors du système européen).

4. Recommandations

4.1. Comme il l'a déjà souligné dans des documents antérieurs, le Comité préconise avant toute chose d'optimiser la coopération entre Eurostat et les Instituts nationaux de statistiques afin d'améliorer l'efficacité du système statistique européen.

4.2. Il sera important d'améliorer le rôle de coordination d'Eurostat, qui garantira ainsi une plus grande harmonisation et un système efficace de comparabilité des données.

4.3. Le processus d'élargissement, en voie de conclusion, devra intégrer plus efficacement les Instituts statistiques des pays candidats, en renforçant le système de coopération au moyen d'aides économiques à destiner à la formation et à l'adaptation des instruments statistiques.

4.4. Le Comité estime par ailleurs fondamental, aux fins de garantir une plus grande neutralité des données statistiques, de surveiller l'activité des agences privées insérées, directement ou indirectement, dans le système statistique européen.

(1) COM(2001) 683 final — 2001/0281 COD, p. 60/61, point 5.1.1.

4.5. Le Comité considère dès lors, sur la base des observations formulées ci-dessus, qu'il conviendrait de renforcer l'engagement financier en faveur d'Eurostat, moyennant une implication accrue des gouvernements des États membres et un rôle cohérent de la Commission.

4.6. Comme il a déjà été souligné, il sera nécessaire de concentrer les enquêtes statistiques sur des stratégies ciblées et

déjà définies (Conseils européens de Lisbonne et de Göteborg). Il conviendra notamment, comme indiqué dans un avis antérieur du Comité ⁽¹⁾, de procéder à des analyses statistiques dans tous les domaines liés au développement durable

⁽¹⁾ JO C 221 du 7.8.2001, p. 169 et JO C 48 du 21.2.2002.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le thème «Les soins palliatifs — un exemple d'activité de volontariat en Europe»

(2002/C 125/07)

Le 26 avril 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 26 de son Règlement intérieur, de charger la section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» d'élaborer un rapport d'information sur le thème: «Les soins palliatifs — un exemple d'activité de volontariat en Europe».

Au cours de la dernière session plénière des 20 et 21 février 2002, il a été décidé de transformer le rapport d'information en avis d'initiative (article 23, paragraphe 3 du règlement intérieur).

La section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis à l'unanimité le 27 février 2002 (rapporteuse: M^{me} zu Eulenburg).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 80 voix pour, une voix contre et 3 abstentions.

Préambule

L'initiative personnelle et l'engagement des citoyens sont une composante essentielle de la vie politique et sociale ainsi qu'un fondement du système d'ordre et de valeurs des États membres. La participation et l'engagement signifient pour le citoyen sa présence active dans la vie culturelle, sociale et politique. Par l'engagement volontaire des citoyens dans des organisations intermédiaires (initiatives, associations, groupements (d'intérêts), syndicats, partis), la société s'organise et poursuit son développement. En s'engageant en faveur du bien de la collectivité, les citoyens créent une cohésion sociale et donnent vie à la démocratie.

Le volontariat représente une forme supérieure de participation citoyenne et se fonde sur la détermination ferme et persévérante à travailler pour le bien commun, parce que nous sommes tous responsables de tous.

Cette détermination ferme et inébranlable à s'engager pour le bien commun repose sur une conception humaniste de la société et sur la prise de conscience du fait que nous faisons tous partie de la même communauté, où la responsabilité solidaire nécessite une participation volontaire et un engagement généreux.

Cet engagement ne répond donc pas à un simple sentiment ou état d'esprit, mais demande que l'on fasse preuve de générosité et de dévouement personnel, qualités qui confèrent au bénévolat sa caractéristique indispensable d'activité volontaire et gratuite, sans laquelle l'on risquerait de réduire absurdement les «coûts» du bénévolat à la «valeur monétaire» du bénévole.

Les citoyens doivent être encouragés à développer leur engagement. Plus d'engagements et plus de responsabilités supposent un état qui fait du principe de la subsidiarité le guide de son action et qui assume sérieusement son rôle de protection et de garantie. C'est à lui de créer les bases que chaque citoyen fera siennes.

L'engagement citoyen au sens utilisé dans le présent contexte se caractérise essentiellement par le volontariat et l'absence de rémunération. Ce concept s'étend à tous les domaines de la vie sociale et collective.

Les considérations développées ci-après ne prétendent pas faire l'inventaire de tous les domaines où s'exerce le volontariat dans les États membres. Il s'agit plutôt de cerner le phénomène d'une manière générale, d'en rechercher les racines et les motivations et de mesurer l'importance considérable qu'il revêt pour le développement social et politique des États membres et de la Communauté. Les soins palliatifs ont été choisis dans ce contexte comme un exemple parmi beaucoup d'autres pour illustrer de façon exemplaire le travail concret des bénévoles et les conditions-cadres nécessaires à cet engagement. En partant de la description concrète et des expériences de chaque État membre, on s'efforce, pour finir, de traduire les connaissances acquises dans ce domaine dans des conclusions de portée générale.

1. Le volontariat en Europe

1.1. L'année internationale du volontariat 2001

1.1.1. Dans la déclaration générale des Nations unies sur l'engagement volontaire celui-ci est mis en évidence comme une composante essentielle de la société civile. Conformément à cela, le droit de tous les hommes de se rassembler librement et de s'engager est un principe démocratique qui donne un sens concret à l'aspiration à la paix, à la liberté, à la sécurité, à la justice ainsi qu'au développement et à l'épanouissement personnel.

1.1.2. L'engagement volontaire s'effectue individuellement — souvent dans l'ombre — ou dans des regroupements, des initiatives, des associations et des fédérations. En tant qu'organisations de la société civile, qui permettent et soutiennent ces activités volontaires, elles remplissent une tâche importante dans la société.

1.1.3. En tant que représentants de la société civile organisée en Europe, le Comité économique et social regroupe des représentants de nombreuses associations et organisations pour lesquelles l'engagement volontaire représente — sur le plan personnel et institutionnel — un élément constitutif de leur travail. Aussi l'année internationale du volontariat offerte au Comité économique et social une occasion significative et appropriée de souligner l'importance de l'activité de volontariat pour le développement d'une Europe sociale.

1.2. L'engagement volontaire comme composante de la société civile européenne

1.2.1. L'engagement volontaire est une caractéristique essentielle d'une société fondée sur la solidarité et la participation démocratique. Il se caractérise par la gratuité, la créativité mais aussi par le caractère contraignant et personnel de l'activité. L'engagement volontaire témoigne de la force et de la volonté des hommes d'aménager leur environnement de vie de façon autonome et responsable au service de la collectivité.

1.2.2. Par la prise en charge d'activités volontaires pour le bien public les citoyens s'engagent pour quelque chose qui ne les concerne pas seulement eux, leur famille ou leur profession. Ils sont davantage que des travailleurs, parents, consommateurs et/ou électeurs. Par l'engagement volontaire la triade «bourgeois/citoyens/hommes» devient réalité dans toutes ses composantes. C'est avec raison que l'on parle aujourd'hui de société civile et citoyenne, au sein de laquelle les hommes doivent assumer plus de responsabilité pour eux-mêmes et pour les autres.

1.2.3. L'action conjointe avec d'autres — mais aussi l'engagement individuel — forme en cela un contrepois à l'individualisation dans la société. Elle s'oppose en outre à la tendance à ramener la réalité sociale, humaine et culturelle à la simple dimension de l'économique et du marché.

1.2.4. L'engagement volontaire s'étend dans les États membres à tous les domaines de la société: il va de l'engagement politique (dans des partis, des syndicats, des comités de soutien, etc.) jusqu'à la prévention de catastrophes et de situations d'urgence en passant par l'engagement sportif et culturel et l'engagement social dans des domaines comme, entre autres, la jeunesse, la famille, les femmes ou des groupes marginaux.

1.2.5. Dans l'action volontaire trouvent également leur expression précisément des attitudes humanitaires, une échelle de valeurs et un sens des responsabilités vis-à-vis de soi-même et des autres. Il est l'expression de toute une série de motivations comme par exemple:

- le besoin de communiquer et de nouer des contacts sociaux;
- la volonté de donner un sens à son action et d'aménager sa vie;
- le souhait d'améliorer une situation malheureuse par sympathie;
- la décision de prendre en charge une responsabilité collective;
- la recherche d'une reconnaissance, de l'acquisition et du maintien de capacités propres;

- le besoin d'aide pour résoudre ses propres problèmes;
- la coopération dans le cadre d'un engagement religieux ou humanitaire.

1.2.6. Le modèle traditionnel de l'engagement au service d'autrui (avec ses caractéristiques de disponibilité, d'abnégation, de dévouement) est tout aussi présent qu'une conception de l'engagement dans l'intérêt de l'individu, de son développement personnel (avec des objectifs modestes, bien définis et limités dans le temps; la possibilité de choisir son terrain d'action et d'en décider de façon autonome).

1.2.7. L'individualisation et la mobilité croissante des hommes ainsi que la pluralisation des mondes contribuent à ce que les milieux sociaux traditionnels se dissolvent dans une mesure croissante et ne soient plus conçus pour le long terme. Cela a pour conséquence que les individus ne trouvent pas toujours leur place dans des groupes et des initiatives, ne se sentent pas interpellés ni nécessaires et ne s'engagent dès lors, malgré leur disponibilité de principe. Il y a des premières ébauches, des signes d'une plus grande ouverture de certaines organisations et organismes et d'un engagement des municipalités et des organismes gouvernementaux en faveur de la création de structures pour rassembler des volontaires intéressés et des prestataires de tâches sociales et au service de la collectivité. On trouve par exemple des agences de volontaires, des forums, des bourses, des bureaux de citoyens, etc. L'engagement limité dans le temps a besoin des structures dont disposent les fédérations et les associations comme repères institutionnels. L'engagement doit être organisé et coordonné. Les structures créées sur cette base permettent de concilier intérêts et besoins personnels avec les exigences de la tâche.

1.2.8. L'engagement volontaire a besoin de promotion et de structures de soutien. Les organismes nationaux au niveau transnational, national et régional, les municipalités, l'économie et les associations garantissent l'obtention et le développement d'un capital social en procédant à des investissements durables; cf. à ce sujet les avis du CES «Coopération avec les associations de solidarité en tant que partenaires économiques et sociaux dans le domaine social» (1) et «Les services sociaux privés à buts non lucratifs dans le contexte des services d'intérêt général en Europe» (2). Par leur action collective, et grâce au soutien de collaborateurs qui s'engagent personnellement et financièrement (par exemple, par des congés personnels et des dons) des entreprises et des associations se montrent bonnes citoyennes et acteurs au profit de la société. L'engagement volontaire sert également de trait d'union entre l'État, le marché et la société.

1.2.9. L'engagement volontaire a une qualité propre: les personnes qui pratiquent le volontariat peuvent s'adonner spontanément, passionnément et avec peu de contrainte hiérarchique à leurs tâches. Le fait qu'ils déterminent eux-mêmes le temps qu'ils souhaitent y consacrer et le large éventail de leurs compétences permettent une grande variété d'applications possibles.

1.3. L'importance de l'engagement social volontaire

1.3.1. L'engagement volontaire dans les services, les organismes et les initiatives de nature sociale contribue de façon considérable à la cohésion sociale. En effet, il agit directement sur des personnes qui se trouvent dans une situation spécifique et permet de les intégrer dans la société.

1.3.2. L'avis montre à l'aide de l'exemple des soins palliatifs comment l'engagement social volontaire peut se développer et instaurer ou modifier des conditions-cadres politiques. Une brève explication introductive devrait aborder les multiples aspects de l'engagement social ainsi que sa dimension politique.

1.3.3. Le volontariat social ouvre d'une part les yeux de la société sur la détresse de catégories de la population défavorisée et exclue et la responsabilité de la société vis-à-vis de ces personnes et d'autre part pour les personnes concernées le volontariat social constitue souvent un trait d'union avec la vie de tous les jours dans la société. En s'engageant en faveur de ces individus, des citoyens assument d'eux-mêmes une «fonction d'avocat» et se font porte-parole de leurs exigences au niveau politique et dans la société. L'engagement volontaire peut empêcher que les personnes concernées ne connaissent principalement la société que comme un système d'assistance et d'approvisionnement structuré professionnellement.

1.3.4. Le rayon d'action du volontariat social couvre la participation dans des fédérations, associations et organisations institutionnalisées mais aussi dans le cadre de projets. Souvent les travailleurs volontaires sont le moteur de nouvelles activités.

Les citoyens s'engagent par exemple dans le cadre:

- d'initiatives en faveur des étrangers et des demandeurs d'asile pour lutter contre la xénophobie;
- dans des activités visant à l'intégration sociale de personnes défavorisées, de malades, de handicapés ou de catégories de la population exclue de la société comme par exemple les détenus, les drogués, les personnes âgées, malades, nécessiteuses et mourantes, les enfants et les familles;
- dans des projets de lutte contre la pauvreté afin d'atténuer les conséquences des déséquilibres sociaux et économiques;
- dans des mouvements et des initiatives d'entraide;
- dans le travail des jeunes, dans des écoles, des jardins d'enfants et des programmes d'échanges scolaires, etc.

(1) JO C 73 du 9.3.1998.

(2) JO C 311 du 7.11.2001.

De même, des citoyens s'engagent en grand nombre dans des activités au service de la collectivité et du bien commun (par exemple chez les pompiers volontaires, dans des services de sauvetage et dans la protection en cas de catastrophe), voire encore dans le mouvement en faveur des soins palliatifs, pour lutter en faveur d'un traitement plus humain des personnes gravement malades, mourantes et endeuillées.

1.3.5. Sans l'engagement volontaire, bien des initiatives dans le domaine social et de la santé seraient inconcevables. Souvent c'est précisément l'engagement personnel et la gestion de situations d'urgence qui ont permis que de nouvelles offres d'aide et de soutien puissent voir le jour dans le domaine social. Bien que le champ d'action des activités de volontariat soit plus étendu à l'heure actuelle et bien que les nombreuses mesures innovatrices qui se développent en ce moment dans tous les pays européens mériteraient d'être traitées de façon plus approfondie et gagneraient à être connues, dans le présent avis une manifestation du volontariat sera traité principalement: il s'agit du mouvement en faveur des soins palliatifs. Celui-ci revêt une importance significative dans la mesure où cet engagement repose sur des fondements existentiels, comme l'attitude face à la mort. De plus, il s'agit d'un domaine nouveau et relativement jeune qui n'est pas resté sans conséquence sur l'action des États membres dans le cadre de leurs systèmes de sécurité sociale.

2. L'exemple des soins palliatifs

2.1. Considérations générales sur les soins palliatifs

2.1.1. L'origine des soins palliatifs

L'idée des soins palliatifs n'est pas le produit de conceptions et d'initiatives publiques. Le travail dans les soins palliatifs trouve son origine en grande partie dans l'engagement volontaire de parents et de proches de personnes mourantes, mais aussi de professionnels qui se sont souvent engagés bien au-delà de leur tâche professionnelle. Ces particuliers comme ces professionnels refusaient de se résigner aux mauvaises conditions et à la pauvreté des soins qui sont souvent le lot des mourants et ont commencé à lutter en faveur de soins plus dignes. La société doit concevoir la fin de la vie, la mort et le deuil non pas comme des moments séparés mais comme des composantes à part entière de la vie. Cela signifie qu'il faut créer un espace afin que la personne en fin de vie puisse vivre et prendre part à la vie.

2.1.2. Les soins palliatifs: conception et définition

2.1.2.1. L'idée des soins palliatifs repose sur la préoccupation autour du mourant et des membres de sa famille. Elle correspond à un concept global qui considère les personnes gravement malades et les mourants dans leur dimension, physique, psychique, socio-économique et spirituelle.

2.1.2.2. L'idée des soins palliatifs repose sur les concepts suivants:

- l'offre de soins palliatifs s'adresse à toute personne mourante et aux membres de sa famille indépendamment de sa position sociale et de ses possibilités financières, de son appartenance culturelle et religieuse.
- L'idée des soins palliatifs repose sur une conception de l'être humain selon laquelle on ne peut pas disposer de la vie.
- Il ressort de cette conception une action qui peut se concrétiser fondamentalement partout où il y a des hommes qui prennent en compte les besoins de la personne mourante et son intégrité personnelle ainsi que son autonomie, même si le fait d'accompagner et de prodiguer des soins aux mourants n'enlève pas les souffrances que provoque la mort d'un homme.

2.1.2.3. L'idée des soins palliatifs est à l'origine d'un nouveau choix de société:

- la réflexion personnelle sur la vie, la mort et le deuil doit être stimulée et la société doit prendre conscience que la fin de la vie et la mort sont une composante à part entière de notre vie.
- Il convient d'encourager et de former des individus de milieux culturels et professionnels divers désireux de pratiquer l'engagement volontaire pour qu'ils puissent devenir des accompagnateurs au service de mourants.
- Le volontariat est une contribution autonome à l'accompagnement des mourants. Il doit contribuer à soutenir et à compléter les efforts des services et des institutions ambulatoires et non ambulatoires d'aide aux malades et aux personnes âgées ainsi que ceux des accompagnateurs spirituels et des médecins.
- Il faudrait inviter les institutions existantes de soins et d'assistance aux personnes âgées et aux malades à repenser des formes actuelles d'accompagnement des mourants et le cas échéant à développer des nouveaux concepts.

2.1.3. Tâches des soins palliatifs

2.1.3.1. Les services de soins palliatifs, qu'ils soient ambulatoires, stationnaires ou partiellement stationnaires, fournissent une multitude de services différents. Leurs tâches essentielles sont les suivantes:

- suivi psychosocial et accompagnement de personnes gravement malades et mourantes (par exemple, soutien en cas de problèmes psychiques, prise en compte de l'histoire du patient, intervention en cas de crise, soulagement de l'environnement social, assistance au quotidien);
- conseils (par exemple pour des questions sociales, d'assistance, de volonté du patient);
- aide palliative qui peut aller jusqu'aux soins palliatifs globaux;

- offres thérapeutiques; accompagnement spirituel;
- accessibilité 24 h sur 24 en cas d'accompagnement permanent;
- accompagnement des personnes endeuillées et des proches;
- préparation intensive, accompagnement et formation continue des travailleurs volontaires et du personnel médical;
- travail d'éducation et d'information;
- récolte de fonds par le marketing des dons et le sponsoring.

2.1.3.2. Toutes les tâches énumérées ci-dessus sont à assurer en fonction des dotations structurelles et personnelles soit par les services de soins palliatifs eux-mêmes ou par des intermédiaires. L'ensemble de ces tâches sont nécessaires pour assurer un accompagnement complet aux mourants et aux membres de leur famille.

2.1.4. Les soins palliatifs: un travail en réseau

Les soins palliatifs puisent de nouveaux réseaux sur la base d'un engagement (volontaire) citoyen en s'efforçant d'améliorer la qualité de la fin de vie et de répondre aux besoins tant physiques qu'émotionnels, sociaux et spirituels des personnes concernées et de leurs proches en accordant à ces besoins la même importance.

La réalisation d'un tel réseau suppose l'interaction de soins infirmiers, médicaux, thérapeutiques, spirituels et d'assistance sociale ainsi que d'un engagement volontaire dans le sens d'une «équipe multidisciplinaire».

Un tel réseau requiert un soutien durable des politiques et de la société.

2.2. L'engagement volontaire dans les soins palliatifs

2.2.1. Principes de base

2.2.1.1. Le travail volontaire est une caractéristique constitutive des soins palliatifs. Les travailleurs volontaires aident, soutiennent et assistent des mourants. Ils jettent un pont entre eux et le monde extérieur, contribuent à décharger et à compléter leur environnement social. C'est précisément la présence de travailleurs volontaires qui permet que des mourants soient soignés non pas uniquement par des personnes qui le font professionnellement. Cela est d'autant plus important en l'absence d'un environnement social.

Tant cette présence concrète que le fait de savoir qu'il y a des travailleurs et des travailleuses volontaires dans les soins palliatifs peuvent encourager notamment les membres de la famille et la famille du mourant à s'engager dans l'accompagnement des personnes en fin de vie.

2.2.1.2. Au-delà de cela, des volontaires contribuent largement à diffuser l'idée des soins palliatifs dans la société par des activités qui ne sont pas directement liées au suivi des patients, à savoir par des relations publiques, la collecte de fonds et le développement de concepts (dans le sens de la transmission des connaissances).

2.2.1.3. C'est en particulier le secteur ambulatoire qui répond le mieux au principe du travail en réseau qui caractérise les soins palliatifs et à l'enracinement de l'idée des soins palliatifs dans la société. C'est ici que l'engagement des travailleurs volontaires est particulièrement tangible pour les personnes concernées. C'est précisément dans la sphère privée qu'il apparaît clairement que c'est la personne concernée elle-même qui souhaite être accompagnée et recevoir une visite. Le travailleur volontaire est invité et reste toujours un hôte.

2.2.1.4. Conformément à cela la contribution des travailleurs volontaires se caractérise par:

- une solidarité de «voisinage et d'amour du prochain» qui maintient le contact entre les patients en phase terminale et leurs proches endeuillés et la vie sociale;
- une solidarité qui entend «soulager» et «encourager» les proches et le personnel médical;
- une solidarité «à l'écoute» et «compatissante», qui recherche le contact sincère et vivant et instaure une relation de confiance;
- une solidarité «d'espérance», réceptive à un sens au-delà de la mort et qui tente d'apporter sa réponse au pourquoi de l'existence humaine.

2.2.1.5. L'engagement volontaire, qui offre un soutien et une aide complémentaire est une invitation adressée aux États et aux sociétés d'améliorer de leur côté les conditions de travail professionnel afin que les personnes mourantes et endeuillées reçoivent l'aide appropriée et compétente dont elles ont besoin.

2.2.2. Conditions cadres du travail volontaire dans les soins palliatifs

2.2.2.1. Les travailleurs volontaires donnent de leur temps et de leur énergie. Étant donné l'importance de leur engagement et les difficultés que cela comporte, il est nécessaire de créer des conditions cadres qui permettent un tel engagement en leur évitant des charges excessives. À cet égard, les aspects suivants doivent être pris en considération:

- une préparation technique appropriée disposée par des personnes compétentes ainsi qu'une formation continue sont des conditions fondamentales pour aborder la tâche en connaissance de cause et de façon responsable;
- la collaboration et le soutien d'une équipe multidisciplinaire aident à aborder et à gérer les difficultés. La contribution autonome du travail volontaire doit être dûment reconnue et appréciée mais aussi clairement définie;

- une coordination de l'action des volontaires est nécessaire pour utiliser de façon optimale leurs possibilités d'aides (personnelles, en terme de temps);
- un accompagnement et un suivi garantissent la qualité de l'aide et contribuent notamment au maintien de la stabilité psychique nécessaire aux travailleurs volontaires.

2.2.2.2. L'engagement volontaire est un engagement temporaire. Les volontaires dans les soins palliatifs assurent leurs services avec une grande fiabilité et non sans contrainte. Pour assurer durablement la continuité de l'offre de soins palliatifs, il faut disposer d'un soutien professionnel, notamment en termes d'organisation et de mise en réseau. Dans ce sens, une offre compétente de conseils ainsi qu'une offre d'accompagnement différencié pour les volontaires et les personnes concernées sont fréquemment liées.

2.3. *Situation dans certains États membres et pays candidats à l'adhésion*

2.3.1. Bases de l'engagement volontaire

2.3.1.1. Comme dans d'autres domaines du volontariat, les principes auxquels doivent répondre le recrutement, la qualification et la coordination des travailleurs volontaires s'appliquent dans une mesure particulière également aux soins palliatifs. L'exemple fourni par les soins palliatifs peut montrer qu'une utilisation fructueuse et continue de travailleurs volontaires répond largement à des conditions générales.

2.3.1.2. Les travailleurs volontaires sont motivés par une implication personnelle, par le bouche à oreille, par un contact adressé personnellement, par des appels à volontaires dans la presse, des manifestations publiques organisées par des services de soins palliatifs (comme par exemple une journée porte ouverte), des séminaires et des séances d'information ciblées organisées au profit des soins palliatifs.

2.3.1.3. Les travailleurs volontaires sont préparés en profondeur à leur service.

L'objectif de la période de préparation est de permettre que les travailleurs volontaires:

- s'engagent dans l'accompagnement des malades en connaissance de cause et de façon responsable,
- puissent évaluer leurs capacités et leurs limites,
- puissent acquérir une compétence communicative supplémentaire dans le contact avec des grands malades et des mourants.

2.3.1.4. Le concept de préparation des volontaires varie d'un service de soins palliatifs à l'autre et d'un État membre à l'autre. La durée de la préparation peut aller de 2-3 mois à 10-12 mois. Dans beaucoup d'institutions de soins palliatifs, la préparation inclut une période de stage. En fonction de la tâche future, la préparation de base est suivie d'une formation aux contenus différenciés. Cette différenciation intervient notamment dans le cadre du travail de deuil.

2.3.1.5. Les contenus sont généralement fournis par une équipe multidisciplinaire et s'accompagnent d'un cours. À côté des connaissances de base (mort, décès, deuil, soins palliatifs et médecine palliative), l'accent est mis sur la précision du rôle dans le contexte de l'accompagnement, l'histoire personnelle du volontaire, les conceptions à la base des soins palliatifs, la communication et l'assistance.

2.3.1.6. Pendant leur service auprès de malades en phase terminale et de leurs proches en deuil, les volontaires peuvent s'adresser à des membres de l'équipe, outre au coordinateur et au responsable du service. Des supervisions constantes sont prévues. Les volontaires sont tenus de participer régulièrement à des formations et à des conférences. Des entretiens spirituels sont également possibles sur demande. En outre, certains services de soins palliatifs offrent des services religieux pour les volontaires, les professionnels ainsi que les membres de la famille et les amis. Des événements commémoratifs (fête d'été, veillée de Noël, par exemple) font également partie du programme.

2.3.2. Champs d'action des volontaires

2.3.2.1. Les volontaires s'engagent dans tous les domaines d'activité relevant d'un service de soins palliatifs. Leur qualification professionnelle fixe cependant des limites à leur engagement. En procédant à une répartition claire des tâches, les services de soins palliatifs déterminent à l'avance les domaines d'intervention des volontaires. Cela peut varier d'une institution à l'autre en fonction de l'intéressé et du lieu d'intervention.

2.3.2.2. Quelques exemples d'activités de volontariat à titre supplémentaire et complémentaire:

- suivi et accompagnement sur le plan psychosocial (par exemple conversations, lecture à voix haute);
- accompagnement spirituel (prières, lecture à voix haute, accompagnement aux services religieux);
- suivi psychosocial des membres de la famille et des amis en deuil;
- transport;
- thérapie complémentaire;
- assistance au patient dans l'hygiène personnelle;
- assistance lors des repas;
- service de coiffure;
- entretien des fleurs;
- jardinage;
- service téléphonique;
- travail de bureau et administratif;

- relations publiques (travail de presse, organisation de stands lors d'événements publics, diffusion d'informations, collaboration à des publications spécialisées, etc.);
- collecte de fonds (concerts et ventes de bienfaisance, tombolas, etc.).

À la différence du personnel médical professionnel, les volontaires ont le temps et la possibilité de se consacrer davantage aux besoins individuels des personnes gravement malades ou en fin de vie. Ils contribuent ainsi dans une mesure considérable à un meilleur bien-être de ces patients.

2.3.2.3. En outre, par leurs activités dans des comités directeurs d'associations, de promotions, leurs interventions dans des enceintes de discussions et leur coopération dans divers comités, les volontaires apportent une contribution indispensable aux soins palliatifs sur le plan financier, professionnel, idéologique et technique. Là où les systèmes sociaux n'assurent pas le financement des soins de base hospitaliers (palliatifs), on observe souvent l'intervention, sur une base volontaire, d'infirmiers et de médecins (par exemple en Pologne, pays candidat à l'adhésion).

2.3.3. Coopération entre volontaires et professionnels

2.3.3.1. S'agissant de la coopération entre volontaires et professionnels, on enregistre des expériences différentes dans les soins palliatifs. La coopération s'avère généralement profitable là où les compétences et les tâches des volontaires et des professionnels sont bien décrites. Des supervisions régulières, tantôt communes, tantôt séparées, ainsi que des tables rondes guidées par un médiateur renforcent les identités respectives et permettent d'aborder la coopération quotidienne et de résoudre les problèmes qui peuvent survenir. Il est déterminant d'opter pour une attitude de base qui valorise la coopération entre tous les partenaires dans l'intérêt des mourants. Conformément à cette conception, chaque membre, qu'il soit volontaire ou professionnel, trouve sa place dans l'équipe, même si les différentes professions déterminent des domaines de responsabilité différents.

2.3.3.2. Comme on l'observe si souvent dans le cas des soins palliatifs, l'institutionnalisation nécessaire de l'engagement volontaire se heurte à un mouvement citoyen de base créatif et toujours prêt à relever de nouveaux défis. Aussi sera-t-il déterminant à cet égard que la structure définie par les volontaires préserve et développe une marge adéquate pour l'engagement volontaire.

2.3.4. Intégration dans les systèmes de santé publique

2.3.4.1. Le mouvement des soins palliatifs s'est généralement développé dans les États membres de façon autonome et indépendamment des conceptions nationales. Il doit largement son origine à l'initiative personnelle et à la créativité, notamment sur le plan financier. Dans certains États membres, ce sont surtout des associations actives dans le domaine social, des associations caritatives et des congrégations religieuses qui ont pris la responsabilité des soins palliatifs.

2.3.4.2. Dans les années 90, l'engagement public s'est développé. Avec la création de réseaux de lutte contre le cancer (Angleterre), un plan de développement pour la promotion des soins palliatifs (Pologne) ou une réglementation sur l'intégration des soins palliatifs résidentiels ou ambulatoires (Allemagne, Italie) les responsables politiques se sont engagés de manière croissante dans la mise en place de conditions cadres pour intégrer les soins hospitaliers et palliatifs, notamment en vue de soutenir l'engagement volontaire.

2.3.5. Financement et coûts

Le principe de l'engagement volontaire est la gratuité, qui exclut donc toute compensation financière.

Même si les volontaires (c'est le cas en Allemagne, en Angleterre, en Pologne) sont généralement assurés par les organisations, les fédérations et les associations (responsabilité civile, assurance accident), il faut vérifier quels dommages sont vraiment couverts par les assurances et donc l'extension de la couverture.

D'autres coûts résultent de la préparation, la formation et le perfectionnement, la supervision et la coordination fournies par des spécialistes. Cela se fait également sur une base volontaire ou contre une preuve de donation.

2.3.6. Facteurs favorisant ou défavorisant l'engagement volontaire dans les soins palliatifs

2.3.6.1. Facteurs favorisant l'engagement volontaire:

- une conception de la société qui encourage et reconnaît l'engagement volontaire à des fins sociales;
- une ouverture d'esprit où la mort n'est pas un sujet tabou;
- un réseau local/régional qui comprend et relie entre eux les services offerts par les systèmes de santé et de sécurité sociale et ceux fournis par les soins palliatifs;
- des normes qualitatives élevées pour les institutions de soins palliatifs;
- une préparation appropriée des volontaires;
- un environnement de travail favorable;
- la conscience d'être apprécié et accepté;
- la possibilité d'appliquer à la sphère privée les expériences personnelles acquises dans les soins palliatifs;
- une motivation spirituelle et l'insertion dans une communauté de foi;
- le soutien de la famille.

2.3.6.2. Facteurs défavorisant l'engagement volontaire:

- une attitude dans l'opinion publique qui tend à faire de la mort et du deuil un tabou;
- pas de reconnaissance et pas de retour de l'engagement volontaire;
- peu d'informations sur les possibilités du travail volontaire;
- concurrence au sujet du financement entre institutions de soins palliatifs;
- préparation et soutien insuffisants dans l'exercice de l'activité;
- tâches et responsabilités mal décrites;
- absence de reconnaissance de l'activité par la famille et les amis;
- absence de temps libre pour le volontaire;
- isolement social du volontaire.

2.3.6.3. Les facteurs favorisant et défavorisant l'engagement volontaire résident essentiellement dans le contexte personnel, dans l'acceptation sociale et politique et dans les modalités d'organisation du volontariat dans les institutions elles-mêmes. Dans l'ensemble, les expériences enregistrées au cours des années dans les pays qui ont une part importante d'engagement volontaire font ressortir la nécessité d'accompagner les volontaires par des professionnels afin d'assurer une continuité.

2.4. Résumé et conclusions concernant l'exemple des soins palliatifs

2.4.1. L'exemple de l'activité de volontariat dans les soins palliatifs fait ressortir les éléments suivants:

- les volontaires vivent leur engagement de façon responsable et motivante;
- une préparation, un accompagnement, une formation continue et un perfectionnement appropriés et ciblés sont perçus comme une possibilité de valorisation, une aide à la vie et un enrichissement personnel qui renforcent la confiance en soi et l'auto-estime, profitant ainsi directement à la maîtrise des tâches;
- l'épanouissement dans un groupe de personnes partageant les mêmes idées permet l'établissement de relations solides. L'ouverture et l'échange d'idées sur des sujets existentiels généralement tabous favorisent la cohésion basée sur la confiance;
- l'engagement volontaire se caractérise par un sens élevé des responsabilités, une disponibilité, également pour des périodes plus longues, et par la volonté de poursuivre une formation et un perfectionnement pour exercer ces activités;

- l'engagement volontaire apporte un haut degré de reconnaissance sur le plan personnel, politique et social;
- les volontaires s'identifient pleinement avec les objectifs des soins palliatifs et se sentent responsables de cette idée. On enregistre le meilleur soutien avec un ancrage au niveau régional. On observe une grande disponibilité et un potentiel important pour un engagement social volontaire dans les soins palliatifs.

2.4.2. Parmi les conditions générales qui favorisent le travail volontaire, rappelons:

- motivation et disposition à la coopération sont favorisées par une gestion appropriée et un bon climat de travail;
 - les tâches des volontaires sont généralement décrites clairement. Elles sont compréhensibles et variées;
 - organisation et coordination assurent une prise en compte adéquate des besoins des volontaires;
 - l'engagement est en principe limité dans le temps, la valorisation de l'engagement volontaire passe par la confirmation régulière (parfois annuelle) de sa durée limitée;
 - un point de contact fixe comme par exemple un bureau dans le service de soins palliatifs favorise l'orientation et l'identification;
 - des interlocuteurs fixes pour la coordination, la direction des travaux et l'accompagnement pratique (supervision) etc. assurent la continuité dans la structure en réseau, et surtout dans le contact avec les volontaires;
 - des accords clairs et un degré élevé d'engagement mutuel, tenant compte de la responsabilité vis-à-vis des volontaires, des malades, des mourants et des personnes endeuillées, permettent de fournir un service fiable;
 - des contacts fréquents entre le public et les services de soins palliatifs permettent d'apprécier l'importance de l'engagement volontaire. Cela favorise le recrutement de volontaires, contribue à l'acceptation du concept des soins palliatifs et offre à ceux-ci une reconnaissance supplémentaire.
- 2.4.3. À la lumière de l'analyse du volontariat et des expériences dans les soins palliatifs, il convient de réfléchir à la manière dont la Communauté peut encourager activement le volontariat. Il faut, à cet égard, garder présent à l'esprit que la variété et la multiplicité des motivations des volontaires montrent que ceux-ci s'interrogent, dans une mesure croissante, sur le sens du volontariat, comme chance pour leur épanouissement personnel. Il faut donc en déduire que les conditions cadres régionales et nationales influencent considérablement, tant politiquement que culturellement, la disponibilité à l'engagement volontaire.

3. Conclusions générales et recommandations

3.1. L'exemple des soins palliatifs montre de façon convaincante la force avec laquelle l'engagement volontaire peut contribuer à modifier des conditions politiques et des réalités sociales. La persévérance et l'opiniâtreté avec lesquelles quelques individus transforment leurs idées et leurs convictions en action concrète et en incitent d'autres, par leur enthousiasme, à s'engager à leur tour pour défendre ces idées constituent un puissant incitant à la mise en place, au développement et à la continuité de l'engagement citoyen. On constate que la motivation des volontaires, leur rôle d'avocat au service de personnes en détresse et l'exigence d'une action politique qui en résulte conduit souvent à modifier des lois ou d'autres dispositions. La modification par des volontaires de conditions cadres ou de réalités qui régissent la société est un excellent exemple d'une société civile qui fonctionne bien.

3.2. La coopération s'intensifie dans l'Union européenne. Son élargissement est proche. Les processus que cela implique doivent être consolidés et rattachés à l'idée d'une société européenne, afin d'encourager la cohésion sociale dans les pays candidats et dans la Communauté. En permettant et en encourageant l'engagement volontaire dans la Communauté européenne, on favorise la participation de chaque individu au développement de la société et à la solution des problèmes et des tâches auxquels elle est confrontée — notamment sur le plan social. La mise en réseau de l'engagement citoyen organisé favorisera fondamentalement le développement d'une conception supranationale du concept d'«Européen».

3.3. La déclaration n° 38 annexée au traité d'Amsterdam reconnaît «la contribution importante des activités de bénévolat pour le développement de la solidarité sociale. La Communauté encouragera la dimension européenne des organisations bénévoles en mettant particulièrement l'accent sur l'échange d'informations et d'expériences ainsi que sur la participation des jeunes et des personnes âgées aux activités bénévoles».

3.4. Le Comité fait part à ce sujet des suggestions ci-après:

1. En partant de l'Année internationale du bénévolat, la politique en faveur du volontariat doit reconnaître durablement la réalité de l'engagement volontaire et favoriser le dialogue entre les associations soutenant le volontariat, les autorités et les autres institutions actives dans la société.

2. Des forums et/ou des bourses d'échange, avec des informations détaillées sur les multiples possibilités et domaines d'activité du volontariat doivent être mises en place au niveau régional, national et européen. Les nouveaux médias doivent être mis à contribution. De même, il convient d'envisager des mesures appropriées pour éliminer les obstacles à la mobilité.
3. Un engagement volontaire réussi suppose, pour la réalisation de ses tâches, que les conditions financières et personnelles en matière de qualification, de formation continue et permanente et d'accompagnement soient garanties pendant l'activité.
4. Les bases de l'engagement volontaire, comme la motivation, l'incidence des conditions cadres, les différences et les analogies entre les terrains d'action du volontariat, les différences et les analogies que présente le volontariat au niveau régional, national et européen, doivent être examinées dans le cadre de contrats de recherche, dans l'optique des incidences positives d'une société fondée sur la solidarité. À cette fin, la Communauté européenne doit coordonner et favoriser la promotion de projets régionaux, nationaux et européens.
5. L'évolution de l'engagement volontaire, d'un mouvement de base vers un réseau autonome, doit faire l'objet d'une réflexion et d'une recherche, basées sur l'exemple fourni par les soins palliatifs, sur les chances et les risques que comporte l'engagement volontaire. Il convient à cet effet d'examiner le phénomène qui se généralise dans les pays européens en se basant plus que par le passé sur des critères communs.
6. Un minimum de présence professionnelle doit garantir la continuité de l'organisation, de l'administration et de la conception de base de l'engagement volontaire. L'accompagnement professionnel des volontaires devrait constituer un critère de base pour la responsabilité vis-à-vis de ceux-ci.
7. L'engagement volontaire ne doit pas entraîner de conséquences défavorables pour les volontaires. Le risque pour l'intégrité physique et la vie des volontaires doit être couvert par une assurance légale de nature à fournir une garantie de subsistance aux volontaires et à leurs familles. Les conditions juridiques devant encadrer cette matière doivent être définies au niveau européen.
8. Il convient d'exploiter davantage au profit du développement du volontariat les structures de dialogues disponibles dans les États membres, par exemple dans les Conseils économiques et sociaux nationaux ou dans le cadre de la discussion des plans d'action nationaux.

De même, il faut tirer profit des expériences réalisées dans le cadre des programmes existants, par exemple dans le domaine des jeunes.

3.5. Le Comité recommande en conclusion de faire valoir la visibilité et la diffusion du mouvement en faveur des soins palliatifs dans les États membres pour lancer d'autres initiatives (comme par exemple l'organisation d'une audition avec des experts). Cet avis devrait être diffusé et discuté dans tous les

États membres et dans les pays candidats à l'adhésion. Les suggestions et les contributions devraient s'inscrire dans un processus continu de discussion et déboucher sur des initiatives. À cette fin, l'application à grande échelle de conditions

cadres favorables au travail volontaire et la mise à disposition d'une documentation seront utiles à l'élaboration de concepts pour la promotion du travail volontaire et de ses conditions cadres.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers»

(COM(2001) 447 final — 2001/0182 (CNS))

(2002/C 125/08)

Le Conseil a décidé, le 30 août 2001, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis à l'unanimité le 27 février 2002 (rapporteur: M. Sharma).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité a adopté l'avis suivant par 79 voix pour, une voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission à l'examen porte sur un règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

1.2. Destinée à remplacer la Convention de Dublin, la présente proposition de règlement ne vise pas simplement à mettre en œuvre l'article 63, paragraphe 1, point a) du traité CE. L'objectif est également de répondre au vœu exprimé par le Conseil européen de Tampere que les critères et mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile reposent sur «une méthode claire et opérationnelle» s'inscrivant dans le contexte d'une procédure d'asile «équitable et efficace». Le règlement vise à transposer la Convention de Dublin en droit communautaire.

1.3. Après avoir envisagé différentes autres solutions, la Commission a décidé de maintenir les critères et mécanismes (actuels) de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile.

1.4. Le principe général est le suivant: la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile incombe à l'État membre qui a pris la plus grande part dans l'entrée ou le séjour du demandeur sur les territoires des États membres, avec des exceptions tendant à protéger l'unité des groupes familiaux. Il convient de noter que le dispositif de détermination de l'État responsable ne s'applique qu'aux personnes qui sollicitent la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et ne couvre pas les formes de protection subsidiaire pour lesquelles il n'existe encore aucune harmonisation.

1.5. La proposition vise à assurer aux demandeurs d'asile un accès effectif aux procédures de détermination de la qualité de réfugié, prévenir l'abus des procédures d'asile, combler les lacunes et corriger les imprécisions constatées dans la Convention de Dublin, adapter le dispositif aux nouvelles réalités résultant des progrès réalisés dans l'établissement d'un espace sans frontières intérieures, permettre de mener à bien la détermination de l'État responsable aussi rapidement que possible et augmenter l'efficacité du dispositif.

1.6. La proposition comprend une série d'innovations:

Des dispositions nouvelles mettent l'accent sur la responsabilité que prend chaque État membre vis-à-vis de l'ensemble de ses partenaires de l'Union en laissant perdurer des situations de séjour clandestin sur son territoire, sur des délais de procédure beaucoup plus brefs, sur des délais allongés pour la mise en œuvre des transferts vers l'État responsable et sur la préservation de l'unité de la famille des demandeurs d'asile.

2. Observations générales

2.1. Le Comité souhaite que son avis sur la proposition de règlement soit pris en compte dans le contexte de deux avis qu'il a émis précédemment dans ce domaine.

2.2. Le premier de ces avis est celui qu'il a élaboré sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres ⁽¹⁾. Dans cet avis, le Comité précisait que il faut garder présent à l'esprit que la Convention de Genève constitue un instrument au service des droits de l'homme. Les références, contenues dans les considérants, à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 renforcent l'idée que la protection des réfugiés doit être considérée comme faisant partie intégrante de la protection des droits de l'homme dans la mesure où elle trouve son origine et son fondement dans la protection de la dignité et des droits fondamentaux de tous les êtres humains.

2.3. Outre la Convention citée ci-dessus, le Comité estime que la proposition de directive devrait comporter une référence à d'autres conventions internationales pertinentes en la matière comme la Convention européenne des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention des droits de l'enfant et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination vis-à-vis des femmes.

2.4. Le second de ces avis du Comité est celui qui porte sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile» ⁽²⁾. «Dans cet avis, le Comité faisait valoir ce qui suit: il est clair qu'à la lumière de l'ensemble de la nouvelle réglementation proposée par la Commission, une révision de la Convention de Dublin tenant compte des nécessités suivantes s'impose:

- faire de la position commune du 4 mars 1996 un instrument juridique contraignant, proposant une interprétation unique de la notion de "réfugié", après avoir rectifié la définition du concept de persécution dans le sens où celle-ci peut être le fait d'acteurs autres que l'État;
- fournir la possibilité pour le demandeur d'asile de choisir le pays auquel il adresse sa demande, compte tenu des considérations culturelles et sociales qui président à son choix et qui sont déterminantes pour une intégration plus rapide;
- garantir le droit à la protection juridique, à l'information et à l'appel;
- définir des règles minimales en matière d'accueil;
- remédier à l'extrême lenteur des transferts et à l'insuffisance des informations fournies aux demandeurs d'asile.»

2.5. La Convention de Dublin a été établie avec pour double objectif de réduire le nombre des demandes d'asile multiples (c'est-à-dire des demandes présentées par une même personne dans plusieurs États membres), et de résoudre le problème des demandeurs d'asile refoulés d'un pays à l'autre.

2.6. L'expérience a démontré que ce mécanisme ne fonctionne pas comme il devrait, et qu'il crée davantage de problèmes qu'il n'en résout. Le volume de travail et les coûts qui en découlent ne sont pas proportionnels aux résultats atteints, et le nombre de demandeurs d'asile qui disparaissent avant le transfert, venant grossir les files d'immigrants clandestins, est très élevé.

2.7. Il n'y a que 6 % des cas qui suscitent un débat quant à savoir quel État membre a la responsabilité d'examiner la demande. De surcroît, dans 95 % des cas, c'est l'État membre où la demande a été introduite en premier qui assume la responsabilité de cet examen. Le mécanisme laborieux de la Convention de Dublin ne s'applique donc qu'à une très faible proportion de tous les cas de demande d'asile, et parmi ceux-ci, seuls 1,7 % sont effectivement transférés à un État membre autre que celui dans lequel la demande a été introduite. En 1998 et 1999, sur 655 000 demandeurs d'asile, seuls 10 988 ont vu leur demande transférée à un État membre autre que celui dans lequel ils l'avaient introduite. Les chiffres montrent donc que seules 5 000 personnes environ sont en fait transférées/reprises en charge chaque année.

⁽¹⁾ JO C 193 du 10.7.2001, points 2.1.1.1 et 2.1.2.

⁽²⁾ JO C 260 du 17.9.2001, point 2.3.4.3.

2.8. La conclusion du Comité est que le règlement à l'examen transpose en droit communautaire les principaux éléments d'une Convention de Dublin aux défauts substantiels. En effet, même après les améliorations proposées par la Commission, nous ne disposerons pas d'un règlement clair, viable, efficace, équitable ni humain.

2.9. Le Comité reconnaît toutefois qu'il pourrait être politiquement impératif d'aller de l'avant en ce moment. Il prend donc acte de l'accent placé sur le principe qu'un État membre est responsable des personnes qui entrent illégalement sur son territoire et de celles qui y résident illégalement depuis longtemps. Le Comité se félicite également de l'importance accrue accordée à l'unité des groupes familiaux, quoique cela reste nettement en deçà des propositions de la Commission en matière de regroupement familial. De même, le Comité accueille favorablement les délais de procédure beaucoup plus brefs, lesquels mèneront il l'espère à une résolution plus rapide des demandes d'asile.

3. Observations spécifiques

3.1. Article 3

L'article 3 porte sur les critères de détermination de l'État responsable de l'examen des demandes d'asile. Il convient de noter qu'à la différence de la Convention de Dublin, cette disposition ne fait pas référence aux obligations internationales des États membres. Le Comité est soucieux que les États membres se voient rappeler leurs obligations au titre du droit international, comme la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention contre la torture, lorsqu'ils procèdent à l'examen des demandes d'asile.

3.2. Article 6

L'article 6 vise la situation des mineurs non accompagnés. Il est proposé qu'un État membre où un membre de sa famille est déjà présent et susceptible de le prendre en charge soit responsable de la résolution de la demande d'asile. Le Comité reconnaît que le traitement d'une demande présentée par un mineur non accompagné peut susciter de nombreux problèmes, et que dans le meilleur intérêt du mineur et en vue de mener à bien les procédures le plus rapidement possible, la définition des personnes susceptibles de le prendre en charge ne doit pas être trop restrictive. La définition proposée exclut les grands-parents, les oncles et les tantes ainsi que les frères et sœurs d'âge adulte, alors que chacun d'entre eux pourrait être tout aussi susceptible de prendre l'enfant en charge. Le Comité propose donc que, dans le meilleur intérêt du mineur, la définition de membre de la famille soit élargie à tout membre de la famille ou autre parent qui soit à la fois susceptible et désireux de prendre le mineur en charge.

3.3. Article 16

L'article 16 concerne les circonstances dans lesquelles un État membre peut tenir compte du critère de regroupement familial pour déterminer s'il convient qu'il examine une demande d'asile d'une personne dépendante de l'assistance d'une autre. Selon la proposition de règlement, «Les États membres considèrent comme un motif justifiant le rapprochement du demandeur d'asile avec un membre de sa famille présent sur le territoire de l'un des États membres dans les cas non prévus par les dispositions du présent règlement les situations où l'une des personnes concernées est dépendante de l'assistance de l'autre du fait d'une grossesse ou d'une maternité, de son état de santé ou de son grand âge». Le Comité propose que la définition de «membre de la famille» soit étendue afin d'inclure les termes «ou autre parent».

3.4. Article 18, paragraphe 1

L'article 18 concerne les délais dans lesquels il peut être demandé à un autre État membre de prendre en charge le traitement d'une demande d'asile. Il est proposé qu'une requête en ce sens doive être formulée dans un délai de soixante-cinq jours ouvrés. Le Comité estime que ces délais sont trop courts lorsqu'il s'agit d'examiner les demandes d'asile émanant de mineurs non accompagnés. Le Comité propose que les délais soient suspendus et que les 65 jours ouvrés ne commencent à courir que:

- au terme d'une évaluation de l'aptitude d'un membre de la famille ou d'un autre parent à prendre l'enfant en charge; et
- le cas échéant, après l'issue de la procédure d'admissibilité relative à la demande d'asile d'un membre de la famille ou d'un autre parent.

3.5. Article 20

Cette disposition prévoit une possibilité de recours juridictionnel contre une décision relative à l'irrecevabilité d'une demande. Toutefois, ce recours n'aurait pas de caractère suspensif, car «un transfert vers un autre État membre n'étant pas de nature à causer à la personne concernée un préjudice grave et difficilement réparable, il n'est pas nécessaire que l'exécution du transfert soit suspendue dans l'attente du résultat de la procédure contentieuse». Le Comité n'accepte pas ce raisonnement, car il est très difficile pour un demandeur d'asile de maintenir le contact avec les avocats qui auraient à mener à bien la procédure de recours. La plupart des demandeurs d'asile vivent une existence précaire, et les communications internationales sont susceptibles d'être impossibles.

4. Conclusion

4.1. Quoique le Comité accueille favorablement les améliorations qu'il est proposé d'apporter à la Convention de Dublin au moyen du règlement à l'examen, il n'en continue pas moins à estimer qu'il conviendrait de procéder à une harmonisation des procédures d'asile, des conditions d'accueil, de l'interprétation de la définition de réfugié et d'autres formes complémentaires de protection avant de mettre sur pied un système d'attribution de la responsabilité entre États membres pour l'examen des demandes d'asile. De l'avis du Comité, cette harmonisation atténuerait toute mesure semblant pouvoir inciter les demandeurs d'asile à choisir entre plusieurs États membres avant d'introduire leur demande. Aucun système d'attribution de la responsabilité pour l'examen des demandes d'asile ne saurait fonctionner équitablement sans harmonisation des lois et des procédures.

4.2. Le Conseil européen de Tampere a réaffirmé l'importance que tant l'Union européenne que les États membres

individuellement respectent le droit de chercher asile et offrent des garanties à ceux qui cherchent à obtenir protection dans l'Union européenne ou à y accéder.

4.3. Le droit de chercher asile inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme est compromis par un système qui lie l'attribution de la responsabilité pour le traitement des demandes d'asile à la responsabilité pour les contrôles d'entrée. Un tel système encourage les États à empêcher les demandeurs d'asile d'atteindre leur territoire au moyen d'une panoplie de plus en plus vaste de mesures de contrôle.

4.4. Loin de contribuer à protéger les droits des demandeurs au niveau national, le règlement proposé les affaiblit. Il encourage les États membres à externaliser leurs frontières et à prendre des mesures de répression contre ceux qui cherchent à pénétrer sur leur territoire, de sorte que les demandeurs d'asile sont jetés dans les bras des criminels qui organisent la traite des êtres humains.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Livres vert — Indemnisation des victimes de la criminalité»

(COM(2001) 536 final)

(2002/C 125/09)

Le 28 septembre 2001, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le «Livres vert — Indemnisation des victimes de la criminalité».

La section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 février 2002 (rapporteur: M. Melícias).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars 2002), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 85 voix pour, 3 voix contre et 0 abstention.

1. Introduction

1.1. À partir du moment où l'État, au XVIII^e siècle, a assumé le rôle de la partie lésée, se substituant ainsi aux victimes d'actes criminels dans le règlement de la relation conflictuelle avec le criminel, les personnes, les citoyens, victimes ont peu à peu perdu voix au chapitre et été ignorés, jusqu'à être écartés

du processus. Ce rôle de l'État et la mise à l'écart des victimes qui en a résulté se sont traduits pour celles-ci par des souffrances, des injustices et des perturbations de leur vie sociale.

1.1.1. Une situation perverse et insoutenable s'est ainsi créée, situation que l'on tente depuis quelques années seulement, et lentement, d'inverser.

1.2. Dans la presque totalité des pays, depuis près de deux décennies, des mouvements associatifs de citoyens, aujourd'hui organisés dans l'espace européen en Forum, ont donné à ceux qui souffrent de conséquences psychologiques, physiques et matérielles d'actes criminels la possibilité de s'exprimer et d'avoir une visibilité.

1.3. Plusieurs États, accompagnant ces mouvements et prenant acte de l'évolution intervenue entre-temps dans les domaines des systèmes pénaux et de la défense des principes d'équité et de solidarité sociale, ont commencé à prêter attention à ces citoyens jusqu'alors pratiquement ignorés.

1.3.1. Ils le font non seulement dans la perspective de la position que les victimes occupent dans le fonctionnement de la justice pénale, mais en envisageant également la possibilité de les indemniser pour les dommages subis, dans les cas où l'absence d'indemnisation sous une autre forme serait une offense au sens de la justice le plus élémentaire.

1.4. Les Nations Unies et le Conseil de l'Europe ont réalisé un travail important pour apporter des réponses au niveau international aux problèmes des victimes de la criminalité, qui a notamment abouti à la Convention européenne de 1983 (qui n'a pas encore été ratifiée par tous les signataires) et à la Déclaration des Nations Unies de 1985.

1.5. L'Union européenne ne pouvait que suivre la même voie, pour défendre une société dans laquelle la sécurité et le système judiciaire reposent sur une culture de la solidarité fondée sur une coresponsabilité effective et le droit universel et fondamental pour tout un chacun de ne pas être laissé seul face à l'agression, le danger et le crime.

1.6. Suite à l'excellent travail déjà réalisé par la Commission (communication de la Commission de juillet 1999) qui, en ce qui concerne la question des victimes de criminalité, a donné suite de manière satisfaisante aux lignes directrices du Plan d'action de Vienne⁽¹⁾ et a influencé les conclusions du Conseil européen de Tampere de 1999 (Conclusions de la présidence, paragraphe 32), le processus de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans les États membres de l'Union, engagé avec le Traité d'Amsterdam, a pris une ampleur et un sens particuliers en se concentrant sur les problèmes concrets des citoyens et en tentant de les résoudre. Le Parlement européen a lui aussi apporté clairement son soutien au processus d'amélioration de l'indemnisation des victimes de la criminalité (résolutions de 1989 et 1999).

1.7. Dans la même ligne, pendant la présidence portugaise (premier semestre 2000), et sur l'initiative de celle-ci, avec le soutien résolu de la Commission et des États membres qui lui ont succédé à la présidence de l'Union, la nécessité d'une décision-cadre relative au statut de victime dans la procédure pénale a été reconnue et des travaux y relatifs ont été menés aboutissant à son approbation en mars 2001.

1.8. Sous l'impulsion de l'engagement dont la présidence suédoise a fait preuve dans la réalisation des travaux préparatoires, la Commission présente désormais dans ce Livre vert une contribution plus décisive pour l'indemnisation des victimes de la criminalité par l'État, qui s'inscrit dans la droite ligne de la recommandation du Conseil de Tampere.

1.9. Le CES, en tant que forum institutionnel de rencontre et de débat de la société civile organisée ne peut que saluer cette initiative.

2. Synthèse du document de la Commission

2.1. Le Livre vert lance une consultation sur la manière de garantir et d'améliorer l'indemnisation publique des victimes de la criminalité dans l'espace de l'Union.

2.2. Ce document nous présente les normes européennes existantes en matière d'indemnisation des victimes de criminalité.

2.3. Il informe de manière détaillée sur la situation en la matière dans chaque État membre (EM).

2.4. Il fournit des informations et avance des pistes pouvant conduire à la formulation de questions essentielles pour pouvoir y répondre concernant les aspects suivants:

- la nécessité et l'étendue d'une action au niveau communautaire;
- comment concrétiser et renforcer dans tous les EM la possibilité pour une victime de criminalité d'être indemnisée par l'État;
- comment faciliter l'accès des victimes à une indemnisation publique dans les cas où l'acte criminel a été commis dans un État autre que l'État de résidence de la victime?

2.5. Le traitement dont ces questions viendraient à faire l'objet dans le cadre de l'initiative de la Commission pourrait avoir des implications importantes dès lors que:

- l'existence dans tous les EM d'un niveau adéquat d'indemnisation publique des victimes de criminalité pourrait devenir obligatoire, créant ainsi un dénominateur commun pour ce niveau;

(1) JO C 19 du 23.1.1999, p. 1-15, Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

— l'existence de mécanismes pratiques, à travers la coopération entre les autorités des EM et le développement des systèmes existants, pourrait être garantie, facilitant l'indemnisation par l'État, indépendamment de l'endroit de l'UE où la victime réside et de l'endroit où l'acte criminel a été commis.

3. Observations générales

3.1. En raison de la grande diversité des traditions, des cultures et des pratiques respectives des États membres ainsi que de leur niveau respectif de développement du traitement des questions relatives aux victimes, l'indemnisation publique des victimes de criminalité, comme le démontre bien l'étude à laquelle a donné lieu la conférence d'Umeå (octobre 2000) et le livre vert lui-même, varie considérablement d'un EM à l'autre, allant d'une indemnisation presque inexistante à des niveaux très acceptables dans certains mais qui ne peuvent encore être adoptés dans le contexte actuel d'autres.

3.1.1. L'analyse de la question dans le contexte de l'élargissement ne fait que mettre en évidence ces différences constatées.

3.1.2. Ce constat souligne la difficulté de l'exercice et recommande de prendre toutes les précautions possibles pour le mener à bien. Il n'en demeure pas moins un exercice essentiel compte tenu de la portée pratique et symbolique de ses résultats du point de vue de la réussite d'une construction européenne centrée sur le citoyen et ses problèmes concrets.

3.2. L'existence de systèmes d'indemnisation publique des victimes de criminalité dans tous les EM est de toute évidence souhaitable, et certainement acceptable par la totalité d'entre eux.

3.2.1. Il est également opportun de garantir que ces systèmes permettent un niveau de protection approprié.

3.2.2. Il sera certainement difficile d'apporter une réponse commune pour ce qui est de la manière de définir ce niveau et de gérer les conséquences qui en résulteraient. Beaucoup d'efforts et de volonté de la part des autorités compétentes des États membres seront nécessaires pour parvenir à des résultats vraiment positifs.

3.3. En effet, il faut créer une dynamique positive et combattre le risque existant que l'établissement d'un plus petit dénominateur commun freine dans leur élan les États qui ont déjà atteint des niveaux supérieurs et les dissuadent de les maintenir ou de les faire constamment progresser.

3.3.1. Suivant la même logique positive, il faut, dans le même temps, éviter que les États membres qui n'ont pas encore apporté de solution en la matière, ou ceux dont le niveau de traitement de la question se situerait en dessous du niveau minimal convenu, soient tentés de faire du niveau minimal le niveau maximal.

3.3.2. Seule une telle dynamique positive permettra de consolider l'esprit d'une construction commune, de respecter le principe d'équité et de protéger les citoyens.

3.4. Par ailleurs, si l'on veut que l'initiative de la Commission dans ce domaine ait un sens, il est indispensable de prévoir des paramètres de référence et partant, des normes communes permettant la convergence.

3.4.1. Ce qui est en jeu une fois de plus, c'est l'équilibre, parfois au seuil de la rupture, entre la reconnaissance et la défense des intérêts des citoyens, d'une part, et les intérêts collectifs inhérents à la réalité concrète de chaque EM, d'autre part, qu'il faut rendre compatibles dans le cadre d'un processus de construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice commun à tous les citoyens de l'Union.

3.5. Le questionnaire proposé par la Commission fournit et étaye les pistes à suivre pour la recherche de cet équilibre délicat.

3.6. C'est en ayant ces pistes et notre culture commune de la solidarité et de la coresponsabilité présentes à l'esprit que l'avis du CES doit être lu.

4. Réponses aux questions de la Commission

4.1. *Question n° 1: l'éventuelle initiative communautaire sur l'indemnisation publique des victimes de la criminalité doit-elle viser les trois objectifs indiqués au chapitre 4.2? D'autres objectifs devraient-ils également être visés?*

4.1.1. La réponse à la première partie de la question ne peut être qu'affirmative. Les trois objectifs énoncés sont fondamentaux et doivent faire l'objet d'une initiative de la Commission (une directive semble être la solution la plus indiquée). Le Comité soutient sans réserve une telle initiative.

4.1.1.1. D'autres objectifs, tels que l'accessibilité pour la victime ou la fourniture à celle-ci d'une information complète et dans une langue qu'elle puisse comprendre, ou la nécessité de garantir une aide aux victimes pour qu'elles puissent bénéficier pleinement des mécanismes mis à leur disposition, sont de nature instrumentale par rapport aux trois premiers. Les réponses à plusieurs des questions suivantes configurent d'ailleurs dans une large mesure les moyens d'atteindre des objectifs de cette nature.

4.1.1.2. Le Comité a pleinement conscience des implications financières de la mise en œuvre d'une initiative de la Commission en la matière pour les États membres. Toutefois, il estime que nous nous trouvons dans un champ d'intervention essentiel à la construction européenne, dans ses dimensions les plus fondamentales: le respect de la dignité du citoyen dans un vrai espace commun de justice, la défense de ses droits les plus sensibles et essentiels et le rapprochement des législations sur la base d'objectifs acceptés en tant que fondement d'un meilleur avenir commun.

4.2. *Question n° 2: quels doivent être les critères d'admissibilité au bénéfice de l'indemnisation pour les délits et les préjudices couverts par une norme minimale?*

4.2.1. Si l'on considère toujours la nécessité d'éviter de tomber dans les plus petits dénominateurs communs à la lumière de la situation de chaque État membre, le but étant plutôt de rechercher une norme minimale qui défende la position et les intérêts de la victime en tant que citoyen européen, le scénario présenté dans le livre vert semble couvrir la réponse.

4.2.2. Analyse des critères avancés:

- victimes susceptibles d'être indemnisées: les victimes directes comme indirectes, les définitions devant être normalisées autant que possible, sans oublier les personnes à charge, les passants et les bons samaritains;
- critères liés aux types de délit et de préjudice: L'approche qui paraît la plus acceptable à l'heure actuelle consisterait à couvrir les effets des délits accompagnés de violence entraînant des dommages corporels (physiques) et psychologiques (non matériels, tels que douleur, souffrance), ou des dommages matériels indissociables des premiers. Les dommages purement matériels, même s'ils résultent de délit commis sans violence, doivent être pris en considération dès lors qu'ils placent la victime dans une situation de détresse économique extrême. Les cas de dommages causés par une conduite sous influence de l'alcool, ou d'autres substances inhibant la faculté de conduire, devraient également être envisagés. En effet, pour les cas où la conduite d'un conducteur revêt le caractère d'un délit et que des dommages corporels, voire la mort, s'ensuivent, il faut poser le principe d'une reconnaissance commune de celle-ci en tant qu'acte criminel accompagné de violence et en tirer les conséquences qui s'imposent;
- une définition générique des délits dont les dommages peuvent ouvrir droit à une indemnisation est par conséquent nécessaire.

4.3. *Question n° 3: faut-il intégrer dans une norme minimale le niveau de preuve exigé du demandeur d'une indemnisation publique?*

4.3.1. Il y a lieu d'établir la nécessité de l'existence d'indices suffisamment probants et de moyens de preuve de ceux-ci (ainsi que le principe de punition pour abus du système).

4.3.1.1. De même, il faut également poser le principe d'une plus grande facilité et latitude dans la présentation des preuves (entendue comme «la plus forte probabilité d'établir un lien de cause à effet entre l'acte criminel allégué et les dommages pour lesquels réparation est demandée»), en interdisant les procédures qui la rendraient difficile.

4.3.1.2. Outre les principes directeurs dont la mise en œuvre, en vertu du principe de solidarité, incombe à chaque État membre (et qu'il appartient au sens commun européen de juger), la norme minimale commune pourrait être trouvée en ce qui concerne un délai raisonnable (à certaines exceptions justifiées près) pour la présentation des indices ou des preuves, toujours compte tenu de la situation particulièrement vulnérable et d'insécurité dans laquelle se trouve, en principe, la victime, et de la nécessité d'éviter des victimisations secondaires.

4.4. *Question n° 4: les préjudices immatériels doivent-ils être intégrés dans une norme minimale et, dans l'affirmative, peut-on inclure une définition de ce type de préjudice?*

4.4.1. En ce qui concerne les préjudices susceptibles d'être indemnisés, il est entièrement souscrit à la perspective du Livre vert pour ce qui est des préjudices matériels (les victimes les plus défavorisées devant faire l'objet d'une attention particulière).

4.4.2. En ce qui a trait aux préjudices immatériels, une norme minimale est essentielle. Il y a également lieu de souscrire à la solution trouvée en la matière dans le Livre vert compte tenu de la difficulté à parvenir à une définition commune. Les situations de victimisation consécutives à des préjudices dont les conséquences se prolongent dans le temps doivent faire l'objet d'une attention particulière.

4.4.2.1. Le principe de l'appréciation des préjudices selon des critères similaires à ceux de la législation nationale en matière de responsabilité civile, sans aller nécessairement jusqu'à une uniformisation, constituerait nonobstant un pas en avant important.

4.4.2.2. La voie de l'uniformisation pourrait néanmoins être tentée via l'établissement d'un barème commun fixant les niveaux d'indemnisation pour chaque catégorie de type de délit ainsi que les critères d'inclusion des situations dans chacune des catégories de ce barème.

4.4.2.3. Le recours à des barèmes indicatifs comporte cependant un risque: ils peuvent être appliqués mécaniquement par les autorités, ce qui conduirait à une déshumanisation de la décision. Pour lutter contre un tel effet, il importe d'écouter, dans ce type de décision, les organisations de soutien aux victimes, qui grâce à leur expérience et à leur sensibilité pourront, dans une situation concrète, fournir des éléments essentiels qui permettront d'éviter le caractère froid et automatique de la décision.

4.5. *Question n° 5: l'indemnisation de l'incapacité permanente peut-elle être définie aux fins d'une norme minimale?*

4.5.1. Il est souscrit de manière générale à la perspective adoptée par la Commission. Il faut souligner que la norme minimale en matière d'indemnisation des préjudices immatériels, évoquée précédemment, ne pourra pas laisser de côté toutes les situations éventuelles d'incapacité permanente ni les situations de préjudice immatériel découlant d'une incapacité prolongée. L'existence d'un barème commun fixant les différents degrés d'incapacité pourrait également être utile.

4.6. *Question n° 6: une norme minimale doit-elle prévoir la prise en compte de la situation financière de la victime lors de la détermination de l'admissibilité de la victime ou du montant de l'indemnisation?*

4.6.1. Le CES estime qu'il faut répondre par la négative. L'indemnisation en fonction du préjudice réel, à la lumière de critères d'équité, semble être la solution la plus juste.

4.6.2. En ce qui concerne la détermination du montant de l'indemnisation, il est à nouveau généralement souscrit à l'approche de la Commission. Pour les préjudices immatériels, la solution consistant à laisser chaque État membre décider de quelle manière il doit en fixer le montant semble être la plus viable, même s'il ne faut pas écarter, comme cela a été dit précédemment, et malgré les difficultés que cela peut soulever, le recours à un barème commun.

4.6.3. Lorsqu'il s'agit d'une situation transfrontalière, il faut prendre en considération les éventuelles différences de traitement d'un État membre à l'autre, ce qui sera examiné plus loin.

4.7. *Question n° 7: comment faut-il définir, dans une norme minimale, la nature subsidiaire de l'indemnisation publique par rapport à d'autres sources d'indemnisation des victimes?*

4.7.1. Il n'est pas nécessaire d'attendre la fin d'une procédure pour savoir s'il est possible d'obtenir réparation, soit par l'auteur du délit soit par d'autres sources.

4.7.2. La victime sera d'autant moins bien traitée que la réponse aux problèmes qui lui auront été infligés tardera.

4.7.3. Le principe de l'indemnisation publique et partant, de l'avance de la somme nécessaire pour répondre aux besoins réels de la victime, à titre de première réponse immédiate, lorsque nécessaire, doit être consacré.

4.7.4. C'est à l'État que reviendra ensuite le droit de recours en ce qui concerne toute indemnisation qui interviendrait postérieurement, notamment de la part de l'auteur du crime.

4.7.5. Le caractère subsidiaire de l'indemnisation par l'État, posé comme principe, ne saurait conduire à une non-intervention ou à une intervention de nature à causer une victimisation secondaire.

4.7.6. Dans la pratique, l'indemnisation par l'État devra souvent être la première étape.

4.7.7. Si la victime est obligée de prouver, avant-même de pouvoir obtenir une indemnisation publique, qu'elle a bien déjà épuisé toutes les autres possibilités d'indemnisation par d'autres sources sans succès (agresseur, assurances, etc.), la lenteur et la complexité d'une telle procédure ne fera qu'accroître sa situation de victime et l'aide de l'État friserait l'hypocrisie.

4.8. *Question n° 8: quelles autres sources d'indemnisation fait-il déduire de l'indemnisation publique?*

4.8.1. La question se pose essentiellement, comme le souligne le Livre vert, en ce qui concerne les assurances privées.

4.8.1.1. La question des assurances présente des similitudes avec celle de la situation économique de la victime.

4.8.1.2. Toutefois, l'on pourrait admettre que l'État soit remboursé de l'aide qu'il a versée, lorsque la victime est indemnisée par une assurance. Si le montant de cette indemnisation est égal ou inférieur à la somme versée par l'État, le montant du remboursement doit être identique à celui de l'indemnisation.

4.8.1.3. L'on pourrait dire que l'intérêt de la victime serait ainsi suffisamment défendu.

4.8.1.4. Cependant, ce qui est en jeu, c'est l'application du principe de complémentarité et non de subsidiarité. L'existence d'une assurance privée ne doit pas être prise en considération et l'état doit agir comme si la victime n'avait pris aucune précaution, autrement celle-ci se verrait punie d'avoir été prévoyante.

4.8.1.5. Si l'on se situe dans une logique de subsidiarité de l'indemnisation publique, l'Etat doit alors encourager et promouvoir les assurances privées et sociales par des mesures incitatives et un traitement fiscal avantageux.

4.9. *Question n° 9: faut-il intégrer dans une norme minimale la possibilité de versement d'une avance?*

4.9.1. Si l'on suit les étapes qui conduisent à cette question (paragraphe 5.5 à 5.8 du Livre vert), il y a lieu de poser comme principe que la subrogation de l'Etat en matière de droits à indemnisation de la victime découle du caractère subsidiaire de son intervention qui est affirmé.

4.9.1.1. Toutefois, on ne saurait accepter, compte tenu des besoins de la victime, les éventuelles implications de ce principe pour le déroulement dans le temps de l'intervention publique.

4.9.2. Le fait de reléguer l'action de l'État à l'étape où tous les autres recours auraient été épuisés revient à ne pas défendre les intérêts de la victime et à légitimer des solutions dont on sait d'entrée de jeu qu'elles sont contradictoires.

4.9.3. Les avances sont dans tous les cas de figure le mécanisme le plus efficace pour soutenir la victime en temps utile et éliminer les éléments d'exclusion que comporte sa situation.

4.9.4. Établir qu'un mécanisme d'avances est l'instrument prioritaire, une fois réunis les éléments suffisants les justifiant, relativise les problèmes de délais pour la demande d'indemnisation, étant donné que l'existence de cette possibilité constitue pour la victime une forte incitation à introduire sa demande le plus rapidement possible et oblige l'État à procéder à un examen préalable et à prendre une décision qui, le plus souvent, facilitera la procédure ultérieure.

4.9.5. Il est admis en tout état de cause que les délais doivent être les plus longs possibles et assortis d'exceptions pour des cas spéciaux exigeant des délais encore plus longs (abus sexuel sur mineurs par exemple), compte tenu du fait toujours que c'est l'intérêt de la victime qui prime, et attendu que cela ne semble pas devoir conduire à un préjudice particulier pour l'État.

4.9.6. La déclaration du délit aux autorités dans les conditions, et avec les exceptions prévues au paragraphe 5.6 du Livre vert, devrait faire l'objet d'une norme minimale, des exceptions devant être possibles dans les cas où l'on peut admettre et où il était inévitable que la victime procède différemment.

4.10. *Question n° 10: faut-il intégrer dans une norme minimale des critères liés au comportement de la victime à l'égard du délit et à sa participation à une activité criminelle en général, ou d'autres considérations de justice ou d'ordre public?*

4.10.1. Le comportement de la victime ne peut être ignoré s'il est à la base du délit et du préjudice en résultant, dans la mesure où il peut influencer négativement, voire empêcher, l'indemnisation publique. Toutefois, le comportement antérieur social, moral ou autre, même délictueux, ne peut être lié «forcément» à une situation concrète de victimisation pour justifier la non-indemnisation par l'État. Cela reviendrait à ouvrir la porte à des formes de discrimination, inacceptables en termes de droits de l'Homme et dans la perspective d'un espace commun de libre circulation, de libertés et de garanties.

4.10.2. Il semble par conséquent justifié, dans l'intérêt de la victime et du caractère équitable du traitement à lui accorder, de procéder à un réexamen et à une amélioration des critères de la Convention européenne de 1983. Il est en effet inacceptable par exemple que la victime soit pénalisée pour avoir eu un passé criminel qui n'a rien à voir avec le délit dont elle est victime, ou que l'ordre public puisse être invoqué pour appliquer un traitement discriminatoire, en termes de possibilité d'indemnisation par l'État, de certains comportements, ou de certains groupes de personnes.

4.11. *Question n° 11: quels autres critères que ceux traités dans le présent livre vert pourrait-on envisager d'intégrer dans une norme minimale?*

4.11.1. Dans le même ordre d'idées que celui qui a présidé au traitement de la question antérieure, il ne semble pas utile de prévoir d'autres critères.

4.12. *Question n° 12: le droit pour la victime transfrontalière d'obtenir l'assistance d'une autorité dans son état membre de résidence, lors de la demande d'indemnisation par un autre État membre, peut-il constituer un moyen propre à faciliter l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique?*

4.12.1. Dans de nombreux cas, une solution viable pourrait être une coopération interactive s'appuyant sur le réseau d'instances nationales compétentes en matière d'indemnisation des victimes, ou sur le réseau européen d'associations ou d'autres organisations de la société civile organisée qui aident les victimes, doublée d'une coopération entre les États dans le cadre du Réseau judiciaire européen. Il devrait exister une

instance nationale (à laquelle il conviendrait que des organisations de la société civile organisée d'aide aux victimes participent) qui serait responsable du processus d'articulation et d'intervention, au niveau national, agissant seule ou en coordination avec d'autres institutions de l'État membre.

4.12.2. Les obstacles mentionnés au paragraphe 6.2 du Livre vert pourraient être avantageusement réduits grâce à la complémentarité des actions respectives des États membres concernés, une fois définis les points de procédure que tous les États membres sont tenus de respecter.

4.12.3. Le principe de territorialité semble être incontournable dans le contexte actuel.

4.12.3.1. Ce principe étant en effet la base la mieux connue et la plus développée pour la coopération et l'assistance mutuelle, il y aurait peut-être lieu d'envisager un modèle hybride fondé sur la primauté de la territorialité et complété par un système de double responsabilité auquel le citoyen aurait recours lorsque le mécanisme d'indemnisation de son État lui est plus favorable, ce qui complèterait l'indemnisation qu'il pourrait recevoir de l'État où il a été victime d'un délit.

4.12.4. Aux fins de l'intervention complémentaire, et s'inspirant d'une forme de reconnaissance mutuelle, l'EM de résidence de la victime serait tenu d'accepter le résultat de la procédure d'indemnisation achevée dans l'État dans lequel le délit s'est produit.

4.12.4.1. Cette solution n'empêcherait pas néanmoins que la victime présente, tout de suite, dans son état de résidence, sa demande d'aide complémentaire, ce qui lui permettrait de bénéficier d'avances lorsque les circonstances le justifient.

4.13. *Question n° 13: la possibilité pour la victime d'obtenir une indemnisation publique dans son État membre de résidence ainsi que dans l'État membre où le délit a été commis peut-elle constituer un moyen propre à faciliter l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique?*

4.13.1. Le modèle de la double responsabilité comporte une difficulté à savoir que l'État membre de résidence de la victime doit traiter une situation qui s'est produite dans un autre État et toutes les informations y relatives (le problème de la collaboration entre EM et celui de l'obtention de preuves par la victime restent entiers).

4.13.1.1. Par ailleurs, son application peut également entraîner des décisions qui peuvent être divergentes pour des raisons procédurales.

4.13.2. Le modèle hybride mentionné dans la réponse antérieure semble pouvoir permettre une uniformité de traitement dans chaque État membre pour des cas similaires et, dans le même temps, que le citoyen d'un État membre dont le régime est plus favorable ne soit pas traité de manière plus défavorable que ces concitoyens victimes d'un crime similaire dans leur propre pays.

4.13.2.1. Par ailleurs, il est clair qu'un tel système encouragera peu l'évolution des réponses publiques moins positives vers la convergence.

4.13.3. Afin d'éviter une stratification des réponses dans chaque État membre à laquelle ce modèle pourrait conduire, il faut définir un point de référence basé sur les meilleures caractéristiques des solutions apportées dans les différents États membres. Le point optimum de convergence pourrait ainsi être trouvé.

4.13.3.1. Il devrait être obligatoire pour chaque État membre d'atteindre ce point de référence dans un délai raisonnable, en fonction de son point de départ.

4.13.3.2. Il existerait ainsi deux normes communes sur la base desquelles seraient définis les paramètres de l'intervention:

- celle en dessous de laquelle ne pourrait exister un système crédible, que les systèmes éventuellement moins favorables devraient immédiatement garantir, et qui servirait de point de départ pour leur amélioration;
- celle qui définirait un niveau d'intervention de qualité qui servirait de référence et d'incitation à une amélioration ainsi que de paramètre d'évaluation des progrès réalisés dans un délai raisonnable communément accepté.

4.13.4. Une harmonisation pourrait être réalisée par étapes successives, processus qui serait modéré par le mécanisme hybride de la territorialité/complémentarité et/ou par l'existence d'un fonds commun de normalisation.

4.13.5. L'on pourrait envisager une programmation dans le temps, par exemple en trois ou quatre étapes, pour parvenir à la norme de référence, qui permettrait de positionner les États membres sur une grille de départ pour pouvoir apprécier leur progression.

4.14. *Question n° 14: quelles autres solutions que celles exposées dans le présent Livre vert pourrait-on envisager pour faciliter l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique?*

4.14.1. Le modèle hybride précité est une hypothèse à étudier.

4.14.2. Il ne faut pas oublier les travaux en cours au sein des Nations Unies concernant la constitution d'un Fonds d'aide aux victimes de crimes transfrontaliers. Dans la perspective de l'indemnisation des victimes, dont il s'agit dans le présent avis, il compléterait l'intervention des États membres qui ne seraient pas en mesure de verser les montants minimums considérés comme raisonnables. Le fonds contribuerait également aux campagnes de publicité et d'information nécessaires dans l'espace de l'Union.

4.15. *Question n° 15: faut-il élaborer des formulaires harmonisés utilisables pour les demandes d'indemnisation publique dans tous les États membres?*

4.15.1. Comme cela a été dit précédemment, l'élaboration de formulaires harmonisés, avec une traduction dans les langues les plus courantes, est indispensable dans la stratégie avancée dans le Livre vert.

4.16. *Autres aspects devant être couverts par des normes*

4.16.1. L'information et les explications à fournir à la victime, surtout dans des situations de crime transfrontalier, doivent faire l'objet d'une norme couvrant le type d'information qui doit être accessible dans toute l'Union, les modalités pour y accéder et les instances qui la fournissent.

4.16.2. Dans les cas de crimes transfrontaliers, l'utilisation des langues européennes de travail les plus utilisées (ainsi que le langage gestuel avec les interprètes correspondants, pour faciliter la communication des victimes ayant une déficience auditive) devrait être acceptée par tous les États. L'utilisation de formulaires communs bilingues ou trilingues est, comme on l'a dit, essentielle.

4.16.3. Il faut envisager une norme fixant un délai maximal pour le traitement des demandes d'indemnisation par les instances officielles.

4.16.4. Les documents officiels dont la victime a besoin pour introduire sa demande doivent être gratuits. Il faut de plus prévoir une aide des autorités pour leur utilisation et leur contenu ainsi que leur formulation doivent pouvoir être compris, directement ou indirectement, par la victime. Il faut également privilégier l'utilisation de moyens techniques de communication plus rapides.

5. Conclusions

5.1. Réitérant les mises en garde formulées en introduction, et ayant conscience de la difficulté des choix finaux, qui seront toujours le fruit du niveau de consensus possible, l'on peut dire que des avancées concrètes sont réalisées dans la direction de l'objectif recherché.

5.2. Compte tenu surtout, dans le contexte de la problématique générale à l'examen, du fait que la question essentielle est d'apporter une réponse satisfaisante aux situations de victimes transfrontalières, il est estimé, comme cela a été dit, qu'afin d'éviter les difficultés soulevées, il faut miser sur un niveau commun plus exigeant de solution, en définissant des étapes de développement successives, à partir de points de départ différents, pour parvenir progressivement à gommer les écarts.

5.3. La solution devra privilégier le principe de solidarité et d'égalité de traitement des citoyens dans l'espace commun, sans oublier que la convergence est un processus et pas seulement un objectif, et que le concept de «citoyen européen» doit constituer une plate-forme commune, référence en termes de qualité, qui ne saurait en aucun cas, en tant précisément que référence, être réductrice.

5.4. Autrement dit, le processus consistant à intégrer une norme de référence maximale doit aboutir à ce que les États membres atteignent le plus petit dénominateur commun.

5.5. À cette fin, les objectifs de développement par étapes doivent être définis en termes tant de contenu que de délais nécessaires à leur réalisation, de même qu'il faut prévoir des formes de sanctions pour ceux qui n'honoreraient pas leur engagement.

5.6. Le principe de complémentarité tel qu'il a été avancé pourrait s'avérer difficile à mettre en pratique, étant donné que la plupart des décisions en matière d'indemnisation publique ne sont pas basées sur des critères légaux objectifs mais sur des principes d'équité, ce qui peut soulever le problème de la double appréciation. Ce n'est qu'un point de discussion parmi d'autres tels que l'éventuelle complémentarité que pourrait apporter le recours à un fonds européen, dans le cadre duquel, du fait de leurs contributions respectives à celui-ci, les États membres convergeraient pour respecter la norme et le niveau d'indemnisation consensuellement établis. Le recours à un fonds aurait pour effet d'atténuer le fait que ce sont toujours les mêmes qui paient le plus.

5.7. Comme souligné au début, l'excellent travail de la Commission, dont le CES se félicite, marque un jalon essentiel dans la création d'un cadre important pour l'instauration d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice.

5.8. La concrétisation de l'initiative de la Commission relative à l'indemnisation publique des victimes de la criminalité marquera l'aboutissement d'un effort réel et remarquable pour trouver des solutions en faveur des citoyens, et l'accomplissement d'une étape visible et exemplaire par les États

membres sur la voie de la construction d'un vrai espace européen de justice, fondé sur une culture de la solidarité, comprise comme une coresponsabilité effective, et sur le droit universel et fondamental pour quiconque d'être assisté face à l'agression, au danger et au crime.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le thème «Partenariat stratégique UE/Russie: les prochaines étapes?»

(2002/C 125/10)

Les 28 février et 1^{er} mars 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Partenariat stratégique UE/Russie: les prochaines étapes?».

La section «Relations extérieures», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 février 2002 (rapporteur: M. Filip Hamro-Drotz).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 86 voix pour et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Les relations entre l'UE et la Russie se sont considérablement renforcées au cours des dernières années. La coopération couvre désormais l'ensemble des grandes politiques d'intérêt commun. La qualité de la relation entre l'UE et la Russie est un élément clé pour l'avenir de l'Europe.

1.2. L'UE doit promouvoir des relations de voisinage transparentes et ouvertes avec la Russie au niveau bilatéral et multilatéral. L'élargissement prochain de l'Union européenne renforce encore la nécessité d'entretenir des relations harmonieuses avec la Russie et d'obtenir le soutien de l'opinion publique pour forger un partenariat solide avec ce pays. Cela concerne l'UE, ses États membres et la Russie, mais également les pays candidats, les pays de l'EEE et les autres pays européens.

1.3. Cet avis a pour objectif de proposer des conclusions et recommandations démontrant avant tout que l'implication dans la coopération UE/Russie des acteurs économiques et sociaux organisés, ainsi qu'une meilleure information du public sur cette coopération, pourraient contribuer à l'amélioration du partenariat UE/Russie.

2. Éléments clés du cadre institutionnel

2.1. L'accord de partenariat et de coopération (APC) a été signé en 1994 et est entré en vigueur en 1997. Il couvre la coopération politique, économique et sociale au sens large (commerce, enseignement et formation, environnement et énergie, transition vers l'économie de marché). Le mécanisme de coopération est décrit dans l'APC: les partenaires se rencontrent deux fois par an lors de sommets; le Conseil de coopération, qui se réunit une fois par an, est le forum principal; le Comité de coopération est responsable au niveau

opérationnel et de nombreux sous-comités ont été créés ainsi qu'un comité de coopération parlementaire UE/Russie. L'article 93 stipule que «Le Conseil de coopération peut décider de constituer tout autre comité ou organe spécial pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches (...)». La période de validité initiale de l'APC est de dix ans, renouvelable par accord tacite.

2.2. La stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie a été adoptée par les États membres en 1999⁽¹⁾. Elle définit les principes et les moyens que l'UE et les États membres doivent mettre en œuvre dans le cadre de l'APC. Les principaux domaines d'action sont le renforcement de la législation et des institutions publiques, la consolidation des réformes économiques en Russie, le renforcement de la société civile, ainsi que la sécurité et la stabilité. La stratégie commune est valable jusqu'en juin 2003.

2.3. La création d'un espace économique européen commun est stipulée dans l'APC et dans la stratégie commune.

2.4. L'article 1 de l'APC stipule: «(Les objectifs de l'APC sont les suivants) ... fournir un cadre approprié à l'intégration progressive entre la Russie et une zone plus vaste de coopération en Europe».

2.5. Le chapitre «Objectifs principaux» de la stratégie commune de l'UE, paragraphe 2, trace les grandes lignes de «l'intégration de la Russie dans un espace économique et social européen commun». Dans ce contexte, les questions portant sur l'adhésion de la Russie à l'OMC, la consolidation institutionnelle et les aspects sociaux de la transition vers l'économie de marché prennent tout leur sens.

2.6. Lors du sommet UE/Russie, qui s'est tenu à Moscou en mai 2001, les parties ont décidé d'étudier en commun la possibilité de création d'un espace économique européen commun. En octobre 2001, lors du sommet de Bruxelles, il a été décidé de créer un groupe d'étude de haut niveau chargé de définir le concept d'espace économique européen commun et les mesures nécessaires à sa réalisation. Ce groupe d'étude, qui a commencé ses travaux en décembre 2001, devrait fournir un rapport au sommet UE/Russie d'ici 2003. Les parties commenceront par étudier la structure et la substance de l'espace économique européen commun, qui devrait être en partie fondé sur le renforcement de la compatibilité entre les législations russe et communautaire, en vue de leur alignement.

2.7. Au cours des dernières années, l'UE a développé, avec les pays partenaires concernés, la dimension septentrionale de l'UE. La coopération entre l'UE et la Russie est un élément clé du plan d'action 2000-2003 pour la coopération multilatérale dans la région. La réunion ministérielle consacrée à la dimension septentrionale qui s'est tenue à Helsinki en novembre 1999 a établi les bases de la dimension septentrionale. Le plan d'action pour la dimension septentrionale de l'UE a été lancé lors de la réunion ministérielle qui s'est tenue à Luxembourg en avril 2001 ainsi que lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001. Le CES est à l'origine des conclusions de ces deux dernières réunions en ce qui concerne ce plan d'action. La dimension septentrionale sera étudiée au niveau ministériel durant la présidence danoise de l'UE, au second semestre 2002.

2.8. Depuis 1999, *Tacis* est le principal programme d'assistance technique soutenant le processus de transition en Russie. Les principales institutions de l'UE et de la Russie travaillent conjointement dans le cadre de ce programme. À ce jour, plus de 2,4 milliards EUR ont été octroyés à plus de 1 500 projets dans une vaste gamme de domaines d'action publique.

3. Les points à améliorer

3.1. L'UE reconnaît de manière générale la nécessité de la participation des acteurs économiques et sociaux aux efforts qu'elle met en œuvre pour atteindre ses objectifs d'établissement et de renforcement des relations avec les pays tiers. C'est le cas dans toutes les dimensions des relations extérieures: sommets euro-méditerranéens des conseils économiques et sociaux et institutions similaires; rencontres des représentants de la société civile de l'UE, d'Amérique latine et des Caraïbes; comités consultatifs mixtes avec les pays candidats; dialogue entre entreprises, syndicats et consommateurs dans le cadre de la coopération transatlantique avec les États-Unis; dialogue commercial UE/Asie; Table ronde Inde/UE; comité consultatif EEE; accord de Cotonou et séminaires régionaux dans le cadre des relations avec les pays ACP; rapport du Conseil européen de juin 2001 exprimant notamment le désir d'établir un dialogue et une coopération multilatérale entre les acteurs de la dimension septentrionale; promotion du dialogue social et civil dans le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Dans la plupart des cas précités, les relations ont été institutionnalisées grâce à l'implication du CES.

3.2. La coopération UE/Russie est menée par les institutions européennes et le gouvernement russe. La Table ronde des industriels russes et européens est reconnue comme un organe consultatif très utile, mais les représentants économiques et sociaux de la société civile ne sont que peu impliqués dans la coopération. L'APC comme la stratégie commune soulignent pourtant la nécessité de la coopération pour renforcer la société civile et rapprocher les deux sociétés.

(1) 1999/414/CFSP, JO L 157 du 24.6.1999, p. 1.

3.3. Les principaux groupes d'intérêts socio-économiques russes ont, depuis quelques années, amélioré leur organisation et leur capacité à agir comme des entités indépendantes et crédibles. C'est notamment le cas des entreprises (ou employeurs) et des syndicats, mais également d'autres organisations de la société civile telles que les associations de consommateurs qui ne cessent de consolider leur rôle et leurs contacts officiels. En revanche, ces organisations n'ont encore, le plus souvent, que des contacts limités avec leurs homologues de l'UE. La Table ronde des industriels russes et européens précitée s'est accompagnée d'une coopération européenne récente entre les syndicats (CES-FNPR) et entre d'autres acteurs, aussi bien au niveau bilatéral que multilatéral. Des entreprises européennes ont fondé à Moscou le European Business Club (EBC). Les acteurs russes participent à la coopération internationale, bien que de manière inégale: les principales organisations représentatives des employeurs et salariés russes prennent part aux travaux de l'OIT; les chambres de commerce russes font partie du réseau international des Chambres de commerce; les principales organisations syndicales russes appartiennent à la Confédération internationale des syndicats libres (CISL); des acteurs russes participent à la coopération en mer Baltique. Les principales organisations de la société civile russe ont démontré leur intérêt pour l'instauration et la consolidation des contacts et de la coopération avec les acteurs de l'UE.

3.4. Le grand public, en Russie comme dans les pays membres de l'UE, est peu informé sur le partenariat et ne s'intéresse pas véritablement à la nature et à l'avenir des relations naissantes entre l'UE et la Russie. Les médias ont un rôle central à jouer pour stimuler l'opinion publique. La fragilité de l'ancrage dans la société du processus d'intégration UE/Russie a un effet négatif sur l'alignement de la législation russe sur celle de l'UE, qui est pourtant nécessaire au renforcement de la coopération.

3.5. La coopération est institutionnalisée entre le gouvernement russe et les acteurs, aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine social. Des commissions et groupes de travail tripartites ont été créés notamment par le ministère du travail et le ministère de l'économie et du commerce. Un bon exemple est celui de la commission tripartite russe sur la réglementation des rapports entre partenaires socio-économiques. Dix représentants de chaque partenaire principal (employeurs, syndicats, gouvernement) s'y réunissent tous les mois. Elle a mis en place sept groupes de travail permanents. Parmi les thèmes inscrits à l'ordre du jour figurent la ratification et la mise en œuvre de la Charte sociale du Conseil de l'Europe, la mise en œuvre du nouveau code du travail et la réforme du système de retraite. Les acteurs considèrent que leur contribution est utile et que le gouvernement en tient compte de façon appropriée. C'est au niveau fédéral et dans les régions principales que le système est le plus efficace.

3.6. Le nouveau code du travail entrera en vigueur le 1^{er} février 2002. Il devrait apporter de nettes améliorations sur le plan social, notamment en ce qui concerne les droits des travailleurs. Il institutionnalise le rôle des partenaires sociaux

et comporte un article sur le dialogue social. À l'avenir, les accords entre les partenaires concernés constitueront la base des avancées dans le domaine social. La mise en œuvre du code du travail à tous les échelons sera un travail exigeant pour les différents partenaires, dans les années à venir. Un nouveau code définissant les droits et obligations des syndicats et des employeurs est en préparation.

3.7. L'instauration du centre tripartite du partenariat social et de la cour d'arbitrage du travail devraient constituer des étapes importantes dans le processus de modernisation du marché du travail. Ces institutions ont été créées en septembre 2001, grâce à un financement *Tacis*. Elles devraient jouer un rôle important dans la mise en œuvre du nouveau code du travail.

3.8. Le gouvernement russe commence à reconnaître le rôle des organisations de la société civile et s'efforce d'instaurer un dialogue avec les principales organisations et entre elles. Le Président russe a rencontré récemment un grand nombre de ces organisations et de nouvelles formes de contacts avec le réseau qu'elles constituent désormais sont en préparation. De même, l'initiative récente d'un membre de la douma consistant à créer un comité pour «une Russie internationale dans une Europe unifiée», est un signe positif.

3.9. Mais il reste des améliorations à réaliser au niveau des institutions et de la mise en œuvre de la nouvelle législation en Russie. Il en va de même de la consolidation du dialogue social et du dialogue civil, ainsi que des relations entre partenaires sociaux. Les organisations de la société civile russe et les partenaires sociaux doivent, de leur côté, contribuer à faire évoluer les choses dans le bon sens en se préparant davantage à s'impliquer dans un dialogue constructif, dans des consultations et des procédures de négociation.

3.10. Le programme *Tacis* pour la Russie est très complet, aussi bien sur le plan national qu'horizontal. La plupart des projets sont destinés à soutenir la modernisation de l'économie et la consolidation de la législation, de la démocratie et du secteur social. Le programme comprend un document de stratégie national pour 2002-2006 et un programme indicatif national pour 2002-2003. *Tacis* semble être orienté de manière pragmatique sur les sujets les plus importants et la décentralisation de sa gestion auprès de la délégation de la Commission à Moscou semble en avoir amélioré l'efficacité. Les partenaires russes critiquent cependant la lourdeur bureaucratique et la longueur des procédures préparatoires du programme. La coordination des projets des différents programmes (petits projets *Interreg IIIA* et *Tacis*, par exemple) nécessite également des améliorations. Dans la pratique, la mise en œuvre des projets relatifs à la dimension septentrionale se heurte souvent à des difficultés au niveau de la coordination des ressources provenant des différents programmes (*Tacis*, *Phare*, etc.). Il y a également des points à améliorer dans la coordination de la gestion de la dimension septentrionale par la Commission.

4. Conclusions et recommandations

4.1. Le CES soutient pleinement tous les efforts destinés à consolider le partenariat UE/Russie. Ce partenariat doit favoriser l'intégration européenne, en gardant avant tout à l'esprit la transformation socio-économique de la Russie, les relations commerciales et l'adhésion de la Russie à l'OMC, la coopération et la croissance économiques, l'emploi, l'amélioration du bien-être général et du niveau de vie de la population, l'environnement, les infrastructures de travail et les relations avec les pays frontaliers, les investissements et la coopération entre les entreprises et les citoyens.

4.2. Le CES partage l'opinion de l'UE, exposée dans la stratégie commune, selon laquelle l'espace économique européen commun doit tenir compte aussi bien des aspects économiques que sociaux. Outre les sujets tels que l'économie, la coopération technologique, le commerce, les conditions d'exercice des sociétés, etc., il convient donc de s'intéresser également à des aspects tels que l'emploi, l'enseignement et les échanges inter-universitaires, la sécurité sociale, les conditions de vie et de travail, la lutte contre la corruption, la santé publique et le rôle des médias indépendants. Le CES envisage d'émettre un avis détaillé sur le sujet.

4.3. Les négociations devraient déboucher sur des solutions innovantes et bénéfiques pour les deux parties, sur les principales questions. Parmi les conditions que la Russie doit remplir pour entrer à l'OMC figure la suppression des obstacles au commerce et aux investissements. La déréglementation des marchés russes de la banque, de l'assurance, des services et de l'énergie doit se faire sans a priori. En outre, les partenaires vont devoir clarifier au maximum, avant l'élargissement, les problèmes liés aux conséquences de l'élargissement de l'UE sur les relations UE/Russie, tels que la circulation des personnes et des biens à Kaliningrad.

4.4. Le Comité pense que la sécurité des citoyens et le respect des droits de l'Homme en Russie doivent être encouragés, notamment dans les régions en crise. Les programmes communautaires d'aide, essentiellement l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et le Programme d'action *Tacis*, doivent être mis en œuvre dans ce but précis. Le Comité soutient également les efforts visant à aborder ces sujets au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et des Nations Unies. Le Comité suivra l'évolution de plusieurs régions en crise dont la Tchétchénie. Il examinera les développements par la suite, en se basant sur ses propres responsabilités et compétences

4.5. Compte tenu du stade de développement atteint en Russie, il conviendrait d'impliquer les principaux acteurs de la société civile dans les efforts communs mis en œuvre pour consolider le partenariat UE/Russie et faire d'un dialogue régulier entre les acteurs russes et européens un élément de la coopération. Les groupes d'intérêts socio-économiques pourraient mettre leur expérience et leurs connaissances au service de la politique socio-économique de l'APC.

4.6. Dans cet avis, le CES insiste sur les recommandations suivantes, nécessaires au fonctionnement du partenariat: mettre à profit l'expérience des acteurs de la société civile organisée en les impliquant dans la coopération UE/Russie, ancrer le partenariat dans la société en favorisant l'information du grand public et les débats, soutenir la Russie dans les efforts qu'elle déploie pour moderniser encore le cadre institutionnel et renforcer le dialogue et soutenir également les efforts des organisations de la société civile russe pour renforcer leur contribution.

(a) Le CES est favorable à l'étude de la création d'un espace économique européen commun UE/Russie. Il recommande (voir point 4.2) que le groupe de haut niveau chargé d'élaborer un rapport pour le sommet de 2003 organise des auditions ou des rencontres afin de donner aux principaux acteurs russes et européens la possibilité de s'exprimer sur l'espace économique européen commun.

(b) Le Conseil de coopération devrait, en se basant sur les conclusions de ces auditions, mettre en place un forum consultatif permanent regroupant les principales composantes de la société civile organisée. Il aurait pour objectif de fournir des conseils aux organes de la coopération, aux différents niveaux, en fonction des besoins (sommets, Conseil de coopération, comités et sous-comités). Sa création devrait être basée sur l'article 93 de l'APC⁽¹⁾. L'implication de la société civile devrait également être reconnue dans la stratégie commune. Le CES a également recommandé, dans ses précédents avis, la création d'un forum consultatif⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voir paragraphe 2.1.

⁽²⁾ Avis sur «Les relations entre l'Union européenne, la Russie, l'Ukraine et la Biélorussie», JO C 102 du 24.4.1995, p. 40; avis sur «Les relations entre l'Union européenne et les États riverains de la mer Baltique», JO C 73 du 9.3.1998, p. 57; avis sur «La dimension septentrionale: Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontière de l'Union européenne 2000-2003», JO C 139 du 11.5.2001, pp. 42-50.

- (c) L'UE doit mener des actions pour l'information du public sur le partenariat UE/Russie et sa visibilité. L'ancrage du partenariat dans la société constituerait en effet un solide point de départ pour l'alignement des législations. Il convient de renforcer l'information du public afin qu'il puisse s'intéresser au débat et y prendre part, et ce à tous les niveaux de la société en Russie, dans les États membres, les pays candidats et les autres pays européens. Il convient également d'éditer des publications à ce sujet, d'organiser des séminaires et de lancer des campagnes d'information. Les États membres, le Parlement européen, les délégations de l'UE, les médias et la société civile organisée doivent participer à ces efforts.

L'UE doit également améliorer la transparence en son sein quant aux activités en cours menées dans le cadre de la coopération UE/Russie. Les informations et les rapports sur l'avancement de la coopération qui font suite aux sommets et autres dialogues doivent être améliorés. Il en va de même des rapports sur les programmes et résultats de la présidence de l'UE.

- (d) Le CES se félicite des efforts de promotion du dialogue avec la société civile organisée fournis par les autorités russes ainsi que des efforts visant à impliquer les principaux acteurs dans la préparation et la mise en œuvre d'une nouvelle législation. Les projets *Tacis* doivent être conçus de manière à soutenir la mise en œuvre du code du travail, y compris l'amélioration de mécanismes relationnels au niveau local, sectoriel et régional (aussi bien entre les acteurs qu'entre eux et les autorités concernées). Il faudrait redoubler d'efforts afin de simplifier la gestion de *Tacis* et faire appel aux meilleures compétences.

De même, les organisations de la société civile russe doivent être encouragées, en fonction des besoins, à se préparer davantage à prendre part au débat en tant que partenaires crédibles. Cela doit couvrir les différentes régions de la Fédération de Russie. Les acteurs sociaux et

économiques et les États membres de l'UE doivent être encouragés à participer à cet effort.

- (e) La dimension septentrionale de l'UE doit comporter des objectifs bien définis et continuer à se développer dans les années à venir. Il s'agit en effet d'un outil d'une grande utilité pour consolider les relations UE/Russie. Le CES préconise qu'en 2002 l'Union européenne prépare un programme d'action de suivi et prenne des mesures pour mieux cibler le financement et la gestion de la dimension septentrionale et en améliorer la coordination, afin qu'à l'avenir la mise en œuvre du programme d'action soit plus efficace.

Le CES se félicite de la recommandation en faveur de l'organisation régulière d'un forum à haut niveau ouvert regroupant, de manière très large, des participants de l'ensemble de la société. La date idéale serait 2002, en préparation de la réunion ministérielle, durant la présidence danoise de l'UE, comme l'a signalé dans ses conclusions le Conseil européen en juin 2001. La recommandation visant à mener des actions appropriées afin d'établir des contacts multilatéraux réguliers entre les acteurs sociaux et économiques des pays concernés est également pertinente. Le CES a organisé une réunion multilatérale à Umeå en février 2001, suivant la recommandation de la réunion ministérielle de la dimension septentrionale en novembre 1999. Une résolution a alors été adressée aux participants de la réunion ministérielle de Luxembourg. L'idéal serait désormais qu'une réunion multilatérale soit organisée dans le cadre du forum à haut niveau précité et en coopération avec le Conseil des États de la mer Baltique. L'UE pourrait s'en remettre au CES pour de telles actions.

- (f) Le CES souligne qu'il est prêt à participer aux actions de l'UE à venir pour la réalisation d'un partenariat UE/Russie dynamique et à les soutenir. Il convient en effet d'améliorer les relations entre la Russie et les organisations de la société civile européenne. Le CES étudierait alors les moyens les plus appropriés de créer et d'encourager des contacts et un dialogue réguliers avec les principaux acteurs de la société civile organisée russe.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le thème «Livre vert: Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises»

(COM(2001) 366 final)

(2002/C 125/11)

Le 25 juillet 2001, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité, de consulter le Comité économique et social sur le «Livre vert: Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises».

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 décembre 2001 (rapporteuse: Mme Hornung-Draus; corapporteuse: Mme Engelen-Kefer, corapporteur: M. Hoffelt).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 117 voix pour, 4 voix contre et 14 abstentions.

1. Généralités

1.1. L'engagement social des entreprises est un important pilier de l'édification et du maintien des institutions de la société civile et dépasse le cadre du droit national, européen et international. Nombreux sont les exemples qui illustrent de manière positive le fait que la collaboration entre les entreprises, les syndicats et les institutions et associations locales caractérise l'engagement citoyen.

L'enjeu, aujourd'hui, au travers de la RSE, est le développement, par les entreprises, de relations de qualité avec l'ensemble de leurs parties prenantes: actionnaires, travailleurs, syndicats, clients, fournisseurs, sous-traitants, associations et collectivités territoriales, dans les domaines humains, sociaux, financiers et environnementaux pour l'essentiel, et sur une base volontaire et/ou négociée. La question pour l'Union est de trouver les moyens d'encourager ce développement.

1.2. La mondialisation conduit les entreprises à une interconnexion au niveau planétaire, à des relations contractuelles et à de nouvelles formes de division du travail. Il s'ensuit que les entreprises sont de plus en plus confrontées à la dimension internationale de leur responsabilité sociale. Les entreprises présentes sur la scène internationale, du fait même de leur présence économique, jouent souvent un rôle important dans l'amélioration des conditions de vie et de travail dans les pays en développement. En investissant dans les lieux de production et en achetant des marchandises, des matières premières et des biens intermédiaires à des entreprises locales, elles contribuent à la création et au maintien des emplois, au financement des institutions sociales, à l'amélioration du niveau d'instruction, aux mutations structurelles et dès lors au renforcement de l'économie de ces pays. Par ailleurs, l'absence de comportements responsables des entreprises présente également des risques considérables — notamment en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises au niveau local, l'exploitation de l'environnement et des matières premières, l'ingérence politique, le non-respect des normes essentielles du travail, les libertés syndicales, le travail des enfants, le travail forcé et la discrimination des femmes et des minorités.

1.3. Au niveau international, la responsabilité sociale des entreprises (RSE) constitue depuis de nombreuses années un thème important pour les travaux des organisations internationales. L'Organisation internationale du travail (OIT) a défini d'importantes normes fondamentales en matière de travail; l'OCDE lui a emboîté le pas et a élaboré des orientations pour les entreprises multinationales; l'ONU, dans le contexte de la mondialisation, s'est également penchée sur le sujet avec l'initiative de Kofi Annan sur le «pacte mondial». La Commission, dans son Livre vert, pose la question de l'existence, en Europe, d'un cadre permettant de promouvoir la responsabilité sociale des entreprises.

1.4. Si le thème de la responsabilité sociale des entreprises n'est pas totalement nouveau, il prend aujourd'hui, dans le contexte de la mondialisation, une nouvelle dimension et devient d'une actualité brûlante. Les manifestations des adversaires de la mondialisation ne cessent de prendre de l'ampleur et montrent un malaise croissant face à la mise en réseau au niveau mondial et à la virtualisation des activités économiques. Le Comité économique et social prend très au sérieux le malaise qui s'exprime dans ces manifestations. Il se prononce en faveur d'un large dialogue qui permette d'exprimer les craintes et les angoisses, et qui rende plus transparentes les règles de l'économie mondiale. Avant tout, le dialogue doit contribuer à apporter les changements nécessaires dans le comportement des entreprises et à promouvoir ce faisant la responsabilité sociale.

1.5. Le CES espère que le Livre vert de la Commission permettra d'entamer un débat sur les différents aspects du thème de la responsabilité sociale des entreprises. Le principe du développement durable doit servir de base à cet égard. Depuis le Sommet de Göteborg si ce n'est avant, le principe du développement durable représente un important cadre de référence pour l'économie et la politique en ce qui concerne les questions environnementales, sociales et économiques. Nous devons œuvrer à un meilleur équilibre entre les intérêts des actionnaires d'une part et les intérêts des salariés, de leurs représentants et des autres parties prenantes — clients, fournisseurs, communes, société — d'autre part. Les entreprises doivent rechercher le profit afin de survivre à la concurrence,

d'assurer leur existence et de créer des emplois. Il est de l'intérêt des entreprises, sur le plan économique, d'assumer leur responsabilité sociale, afin de pouvoir réaliser leurs objectifs sur le long terme. En effet, une entreprise qui investit a besoin d'un environnement stable et favorable: sécurité juridique, paix, esprit de collaboration au sein de l'entreprise et climat social propice à l'investissement. L'entreprise ne peut rester indifférente à la société qui l'entoure. Chaque entreprise doit inclure l'environnement social dans sa réflexion et dans ses décisions économiques.

1.6. Le Comité soutient la Commission européenne: la responsabilité sociale des entreprises est une contribution importante à la réalisation de l'objectif stratégique défini à Lisbonne, qui consiste à faire de l'Union européenne «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».

1.7. Toutefois, si l'on prend comme référence l'objectif de Lisbonne, il convient de tenir compte du renforcement de la compétitivité des entreprises. Car l'importance de la compétitivité et de la productivité des entreprises — qui sont les garantes de leur existence à terme — est la condition essentielle à la prise en compte de la responsabilité sociale. Le lien entre réussite économique et respect de la responsabilité sociale doit être vu de la manière suivante: ensemble, la responsabilité sociale et la réussite économique contribuent au succès durable de l'entreprise. Aussi, est-il important de convaincre les entreprises de considérer la responsabilité sociale comme évolution à long terme, comme investissement stratégique dans les choix tels que la commercialisation, les instruments de gestion et les activités.

1.8. Il est de la responsabilité sociale des entreprises de créer et de maintenir l'emploi, la création d'emplois de meilleure qualité offrant une protection suffisante en matière de conditions de travail et de santé, de prendre en compte les exigences des handicapés⁽¹⁾ et la promotion d'une culture de l'apprentissage tout au long de la vie. La responsabilité sociale des entreprises suppose que les entreprises appliquent la réglementation sociale existante avec conviction et s'efforcent de développer un esprit de partenariat. Cela suppose également de développer les relations de travail et de promouvoir les négociations et la participation des salariés.

1.9. Les profits, les investissements, la consommation, le coût du travail, les réglementations, les impôts, l'approvisionnement optimal en biens, un taux d'emploi élevé, la croissance, une existence digne, la prospérité, la solidarité, le respect de l'autre, l'autodiscipline, la morale du travail, la liberté et la justice sont étroitement liés et constituent les piliers fondamentaux de notre communauté économique et des valeurs que nous partageons. Dans ce contexte, les entreprises doivent être gérées avec succès, c'est-à-dire que leur objectif premier doit être d'être efficaces sur le plan économique et responsables sur le plan social.

(1) Voir l'avis du CES sur l'Année européenne des handicapés (JO C 36 du 8.2.2002).

1.10. La responsabilité sociale des entreprises est une question complexe, qu'il y a lieu d'aborder de manière différenciée et approfondie. Les spécificités culturelles et le contexte juridique local ont un effet immédiat sur la nature de la responsabilité sociale des entreprises. Cette complexité est malheureusement complètement ignorée par la Commission. Cette dernière ne fait aucune distinction entre les différents niveaux d'action géographiques (local, national, européen, mondial), entre pays en développement et pays industrialisés, entre les grandes entreprises multinationales, les PME et les microentreprises ainsi qu'entre les différents secteurs. La Commission part en outre du principe, dans ses considérations, de l'existence d'une construction hiérarchique classique au sein de l'entreprise (il y a lieu de tenir compte également des nouvelles formes d'organisation des entreprises et du travail (temps partiel, télétravail, entreprises virtuelles, etc.).

1.11. Le volontariat est un principe essentiel de la responsabilité sociale des entreprises. Le caractère volontaire — y compris négocié — des mesures et des initiatives permet de développer des actions et des modèles de responsabilité sociale propres à chaque entreprise et à chaque secteur en particulier. Les actions conçues au sein des entreprises et des secteurs sont beaucoup mieux acceptées que les conditions cadres définies à l'extérieur. Cette constatation se reflète également dans les initiatives existantes, par exemple en ce qui concerne le code de conduite sociale, que ce soit au niveau de l'OIT, de l'OCDE ou de l'ONU — tous ces organismes fondent leur approche sur le principe de l'application volontaire des mesures de responsabilité sociale des entreprises.

1.12. La décision librement consentie par une entreprise d'agir conformément au principe de la responsabilité sociale — que ce soit sous forme de codes de conduite, de chartes ou de labels de qualité — présuppose bien entendu qu'elle soit disposée à s'imposer, de sa propre initiative, des obligations et des engagements. Le Comité se félicite des démarches communes effectuées et des accords volontaires conclus par les partenaires sociaux en matière de RSE; ces accords peuvent également comporter des mécanismes de suivi et d'évaluation propres.

1.13. Le caractère facultatif des codes de conduite en matière sociale trouve son origine dans une autre considération: dans l'UE et ses États membres, les entreprises sont tenues par la loi et par des normes minimales à se conformer à certaines dispositions — identiques pour toutes — qui contribuent à développer des comportements responsables. La responsabilité sociale des entreprises englobe des activités qui vont bien au-delà du simple respect des textes juridiques. Ce n'est pas un hasard si le coup d'envoi en faveur de l'élaboration et de l'application de codes de conduite sociaux est venu de pays et de cultures dans lesquels la législation sociale est limitée. Nul ne remet en cause la nécessité pour les entreprises de respecter les lois existantes. Cependant, toutes les initiatives visant à renforcer la responsabilité sociale des entreprises vont, par définition, plus loin que les textes juridiques existants, et ne peuvent être que volontaires.

1.14. De l'avis du Comité, le Livre vert n'insiste pas assez sur le rôle particulier que jouent les entreprises de l'économie sociale dans la responsabilité sociale des entreprises. C'est regrettable, car ce secteur offre justement de bons exemples de la manière dont la responsabilité peut être au centre des objectifs d'une entreprise. De nombreuses entreprises de l'économie sociale publient régulièrement des rapports sur les mesures qu'elles adoptent en matière de responsabilité sociale des entreprises et mettent en œuvre des instruments spécifiques — audits ou bilans sociaux — afin d'évaluer leurs activités. Le Comité estime qu'il y a lieu de mettre davantage en évidence ces pratiques.

1.15. De manière générale, la Commission a trop souvent tendance à envisager la question de la responsabilité sociale des entreprises du seul point de vue des grandes entreprises multinationales. Or, en Europe, la majorité des entreprises sont des PME, voire des micro-entreprises; une approche spécifique, adaptée à leur situation et à leurs besoins, est nécessaire. À cet égard, le Comité souligne qu'il y a lieu d'établir une distinction très claire entre la dimension sociale de la responsabilité sociale des entreprises et la dimension environnementale et sociétale. Pour de nombreuses PME, la protection de l'environnement est un domaine nouveau; les moyens et les voies d'application sont différents de ceux de la dimension sociale.

2. Niveaux d'action — niveau global

2.1. La différence de niveau de vie entre les pays en développement et les pays industrialisés demeure importante. Le niveau des conditions de travail dans de nombreux pays en développement — qui s'explique par la faible productivité de l'économie et, en partie, par le sous-développement des structures démocratiques et autres structures représentatives — est beaucoup plus bas que dans les pays industrialisés. Certaines formes inacceptables de travail des enfants, les bas salaires, la répression à l'encontre des syndicats et les conditions de travail nuisibles à la santé sont malheureusement toujours d'actualité.

2.2. En plus des dispositions juridiques, de nombreuses entreprises ont d'ores et déjà pris des mesures visant à améliorer les conditions de travail dans leurs succursales, leurs filiales et, en partie, chez leurs partenaires, leurs fournisseurs et leurs cessionnaires dans les pays en développement. Le Comité économique et social se félicite de ces initiatives et les appuie sans réserve. Même en tenant compte de la faible productivité des économies de ces pays, des pratiques telles que les pires formes du travail des enfants et les travaux forcés ne sont pas acceptables. De même, l'on doit empêcher toute forme de discrimination à l'encontre des syndicats et la liberté d'association doit être respectée. Les entreprises qui tentent au niveau international, dans leur zone d'influence et avec les moyens dont elles disposent, d'apporter des améliorations dans ce domaine contribuent à donner une impulsion importante à l'ensemble de ce processus.

2.3. L'existence d'un cadre juridique stable et favorable à la création d'entreprises et aux investissements, de même que la liberté des échanges commerciaux internationaux — dans le respect des normes fondamentales du travail de l'OIT —, sont des conditions préalables au bon développement du potentiel des entreprises. À cet égard, le Comité lance un appel aux gouvernements et aux organes gouvernementaux des différents États. La mise sur pied d'un système d'enseignement et d'un système de sécurité sociale efficaces, que les entreprises contribuent à financer par le biais des impôts, relève également de leur compétence.

2.4. Il appartient également aux législateurs, aux gouvernements et aux autorités de ces pays d'adopter des dispositions en matière de droit social et de droit du travail et d'en assurer le respect. Sur ce dernier point, notamment, la situation dans les pays en développement est loin d'être satisfaisante. À titre d'exemple, le travail des enfants est interdit dans de nombreux pays en développement, sans toutefois que l'État fasse appliquer cette interdiction. En outre, nombreux sont les pays où les droits des syndicats sont foulés aux pieds. Dès lors, le but à atteindre est en premier lieu de permettre aux institutions gouvernementales compétentes de faire appliquer les lois et les accords internationaux en matière de droits de l'homme et de droits des travailleurs. C'est là une tâche importante pour l'Organisation internationale du travail (OIT). Toutefois, la Banque mondiale, le FMI et l'OMC doivent également tenir compte de la responsabilité sociale des entreprises dans l'exercice de leurs tâches au niveau international. En outre, les entreprises européennes présentes dans un pays donné peuvent apporter leur soutien à cette politique en veillant à respecter la législation et en promouvant le respect du droit du travail auprès de leurs partenaires locaux, constituant ainsi pour les autres entreprises un exemple à suivre. La législation du pays d'accueil constitue dès lors, pour les entreprises opérant au niveau international, la base et le cadre minimum contraignant à partir desquels elles peuvent développer des actions de responsabilité sociale.

2.5. Les déclarations et les instruments juridiques des organisations sociopolitiques internationales, notamment les conventions de l'OIT, comportent en outre des orientations fondamentales importantes. Bien que ces déclarations s'adressent en premier lieu aux gouvernements, les entreprises peuvent en favoriser les objectifs dans leur sphère d'influence. La déclaration de l'OIT de 1998 sur les principes et les droits fondamentaux du travail est un bon exemple: elle reflète l'engagement des États membres de l'OIT en faveur du respect des principes et des droits suivants sur le lieu de travail:

- liberté d'association et la reconnaissance du droit de négociation collective;
- élimination de toutes les formes de travaux forcés;
- abolition effective des pires formes de travail des enfants;
- élimination de la discrimination (emploi et profession).

2.6. Parmi les autres instruments juridiques en rapport avec le thème qui nous occupe, citons la «Déclaration tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale» de 1977 et les «Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales» de 1976, plus particulièrement le chapitre sur «L'emploi et les relations de travail».

2.7. Le succès de l'engagement des entreprises sur le plan social suppose qu'elles puissent choisir des options qui tiennent compte à la fois de leur situation et de leurs possibilités d'action vis-à-vis de leurs partenaires dans les pays en développement. Une grande entreprise multinationale, du fait de la position qu'elle occupe sur le marché, n'a pas les mêmes moyens à sa disposition pour exercer son influence qu'une PME. Dans de nombreux secteurs, la situation est même caractérisée par une inversion du rapport des forces, à savoir que les petites et moyennes entreprises des pays industrialisés sont confrontées, dans les pays en développement, à de gros fournisseurs qui ont une position dominante sur le marché local et sur lesquels elles n'ont que peu ou pas d'influence.

2.8. Dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises, les entreprises ont la possibilité de placer au premier plan les domaines qui revêtent une importance particulière dans leur secteur et sur leur marché. C'est ainsi par exemple que, dans l'industrie textile, le thème le plus en pointe est celui du travail des enfants, alors que dans l'industrie pétrolière, les interventions portent plus particulièrement sur la protection de l'environnement. Telle entreprise préférera exercer un contrôle externe ou adopter un système de certification, telle autre privilégiera le contrôle et l'application au niveau interne. L'important, en définitive, étant le succès de l'intervention.

2.9. De nombreuses entreprises et associations intersectorielles élaborent des codes de conduite dans lesquels elles s'engagent à respecter ou à promouvoir des normes sociales et éthiques, ou encore à entreprendre une action donnée dans le domaine social. Ces codes de conduite sont l'expression d'une culture et d'une philosophie d'entreprise spécifique et reflètent les objectifs et les priorités durables de telle entreprise ou de tel secteur en matière sociale. Dans la mesure où ce type d'action est retenu, il est important que la marge de manœuvre de l'entreprise ou du secteur considéré s'exprime de manière réaliste et crédible. C'est ainsi qu'il y a lieu de se féliciter de l'existence des codes de conduite qui prévoient une réalisation progressive des objectifs en matière de normes sociales par le biais d'une collaboration d'égal à égal entre l'entreprise, ses fournisseurs et ses partenaires contractuels dans les pays en développement.

2.10. La Commission, dans son Livre vert, encourage les entreprises à assumer leurs responsabilités en matière sociale non seulement vis-à-vis de leurs filiales, mais aussi en ce qui concerne le respect de la législation et de la responsabilité sociale par leurs fournisseurs. Bien que le Comité comprenne cette exigence, il considère qu'elle est assez difficile à atteindre. En effet, une entreprise peut difficilement se porter garante du respect des normes de travail par ses fournisseurs et ses partenaires contractuels. Compte tenu notamment de la complexité croissante des rapports entre entreprises et fournisseurs

et de l'existence de chaînes d'approvisionnement souvent éparpillées sur plusieurs continents, une telle garantie excéderait les possibilités juridiques et techniques des entreprises, notamment des PME. En revanche, les entreprises peuvent manifester leurs convictions sociales lors des appels d'offre et de la passation de contrats. Le Comité estime avec la Commission qu'outre la dimension interne, il existe également une dimension externe de la responsabilité sociale des entreprises. Cette dernière vaut également pour les sous-traitants dans les pays en développement.

2.11. Le Comité ne nie pas l'existence de difficultés d'ordre pratique: il arrive fréquemment que les grandes entreprises elles-mêmes n'arrivent pas à exiger de leurs principaux fournisseurs qu'ils respectent leurs normes en matière de responsabilité sociale des entreprises, sans parler des sous-traitants. Dans la plupart des pays en développement, la structure de l'économie repose sur une multitude de petites et moyennes entreprises. Pour donner un exemple, en Inde, dans le secteur du textile, les grandes entreprises européennes sont facilement en rapport avec 12 000, voire 15 000 fournisseurs principaux. Le nombre des sous-traitants est impossible à évaluer. C'est aux États qu'il appartient en premier lieu de faire respecter la loi. Par ailleurs, la collaboration avec les syndicats et les ONG peut permettre d'identifier les situations de non-respect.

2.12. Les codes de conduite et l'engagement social des entreprises doivent tenir compte de la culture, des traditions et de la situation économique des pays considérés. C'est ainsi qu'une application rigoureuse de normes sociales trop strictes dans les pays en développement pourrait être perçue comme une tentative des pays industrialisés d'augmenter le coût du travail dans ces pays afin de les priver d'un élément de leur compétitivité. Les problèmes de discriminations entre hommes et femmes et de non-respect des droits humains fondamentaux reconnus par la Communauté internationale, ne peuvent être mis au rang d'avantage compétitif. Cela ne pourrait que porter gravement préjudice à la collaboration avec les pays en développement, collaboration indispensable à l'amélioration des conditions sociales. Cependant, les entreprises peuvent — et doivent — s'engager à surmonter ces problèmes dans le cadre de leurs activités en matière de responsabilité sociale au niveau de l'entreprise même.

2.13. Les principes fondamentaux de la responsabilité sociale des entreprises au niveau mondial s'inspirent fréquemment des conventions de l'OIT. Le Comité souligne expressément l'importance des normes fondamentales du travail élaborées par l'OIT, qui sont des normes minimales contraignantes du point de vue du droit international et dont le respect doit être garanti dans le monde entier. Toutefois, dans la mesure où ces conventions s'adressent expressément à des gouvernements, elles sont mal adaptées pour servir d'orientation et de base aux actions des entreprises. Une «traduction» à l'intention des praticiens de l'entreprise s'impose. Le Comité se félicite des travaux de l'OIT en ce qui concerne la transposition de ces conventions dans les pratiques des entreprises et l'application concrète des codes de conduite sociaux dans la chaîne d'approvisionnement des entreprises.

2.14. Dans ce contexte, le Comité se réjouit de l'initiative de la Commission européenne (communication du 18 juillet 2001 intitulée «Promouvoir les normes fondamentales du travail et l'amélioration de la gouvernance sociale dans le contexte de la mondialisation») visant à soutenir les efforts de l'OIT en faveur du respect de ces normes au niveau mondial.

2.15. Le Comité constate que les institutions internationales — en premier lieu la Banque mondiale, le FMI et l'OMC — doivent tenir compte de la responsabilité sociale des entreprises. À cet égard, il y a lieu de veiller, lors de l'attribution de crédits ou de l'octroi d'avantages commerciaux, à ce que les entreprises intéressées respectent bien au minimum les normes fondamentales de travail de l'OIT. Le Comité constate en outre que des entreprises présentes sur la scène internationale ont déjà entrepris des efforts notables afin de sensibiliser leurs fournisseurs et leurs partenaires, dans le monde entier et plus particulièrement dans les pays en développement, aux avantages découlant de l'amélioration des conditions de travail, et de parvenir à des améliorations sur ce point en prodiguant des incitations, des encouragements et des conseils de toutes sortes, voire en donnant l'exemple elles-mêmes⁽¹⁾. Ces efforts, qui s'inscrivent dans une stratégie à long terme, seront d'autant plus efficaces que les pays concernés se doteront d'un environnement favorable et qu'ils accorderont aux entreprises la marge de manœuvre nécessaire à l'exploitation de leur potentiel d'innovation.

2.16. De même, le comportement financier des entreprises est un élément de l'action en matière de responsabilité sociale (en ce qui concerne par exemple le blanchiment d'argent, la corruption et les paradis fiscaux). S'agissant plus particulièrement des investissements socialement responsables (ISR), le Comité préconise que les critères utilisés lors de processus d'évaluation ou de classement soient affinés. Ils devraient ainsi être basés sur des éléments comparables (en matière d'environnement par exemple, utiliser les mêmes critères pour une aciérie et une banque n'aurait pas de sens). En outre, ils ne devraient pas conduire à l'exclusion d'une entreprise sur la seule base de ses produits et/ou de son domaine d'activité (par exemple pétrole, micropuces ou production d'aluminium). D'une manière générale, il y a lieu d'améliorer le cadre général des ISR, y compris par la conclusion d'accords réglementaires et conventionnels au niveau international et européen.

3. Niveaux d'action — niveau européen

3.1. La Commission européenne, dans son Livre vert, pose la question de l'élaboration, au niveau communautaire, de nouvelles conditions cadres en matière de responsabilité sociale des entreprises. Les entreprises font partie de la société au sens large et déploient leurs activités dans un environnement social caractérisé par des lois et des dispositions salariales qui ont

pour objectif de réglementer le marché du travail, de veiller au respect des intérêts de toutes les parties prenantes et de protéger les travailleuses et les travailleurs. Ceci est accepté par tous les acteurs concernés et constitue, en Europe, la base sur laquelle se construit la responsabilité sociale des entreprises, sans que le cadre juridique (politique sociale et environnementale) n'en soit affecté.

3.2. Dans l'Union européenne, la participation des travailleuses et des travailleurs et de leurs représentants est établie, au niveau communautaire, par la directive sur les conseils d'entreprise européens et par la directive sur l'information et la consultation, et au sein des États membres, de diverses manières, essentiellement par la loi. Le Comité appelle dès lors au bon usage de ces dispositions afin qu'il soit tenu compte des intérêts de tous en vue de l'organisation des aspects sociaux et juridiques de la mutation industrielle.

3.3. Compte tenu de la législation sociale existante, il s'agit en premier lieu, dans l'Union européenne, de créer un climat psychologique qui donne toute sa place à la responsabilité sociale des entreprises. Le niveau européen constitue une plateforme idéale pour les échanges d'expériences réussies en matière de responsabilité sociale des entreprises et pour inciter les entreprises à prendre en compte cette dimension dans l'élaboration de leurs stratégies.

3.4. La responsabilité sociale des entreprises n'est pas la tâche exclusive de la direction et des représentants des travailleurs. L'État, les communes, les citoyens et la société civile doivent apporter leur contribution. Le Comité se félicite que la Commission aborde cette question dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne.

3.5. Les entreprises sont tributaires de la législation des pays dans lesquels elles exercent leurs activités. C'est ainsi qu'il n'est pas obligatoire de respecter une convention de l'OIT dans un pays qui ne l'a pas ratifiée et qui ne l'a pas intégrée dans sa législation nationale. Mais si les entreprises ne peuvent ni ne doivent compenser les négligences des gouvernements, leur responsabilité sociale doit les conduire à faire mieux que leurs strictes obligations légales. La déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales constitue à cet égard un cadre de référence important. Le Comité souligne que les normes de travail fondamentales de l'OIT, qui font partie intégrante des droits de l'homme, sont d'application dans tous les États membres de cette organisation, qu'ils les aient ratifiées ou non. Tout État membre, de par sa qualité même de membre de l'OIT, est tenu de veiller au respect des normes fondamentales du travail — droits syndicaux, liberté de négociation des salaires, interdiction du travail des enfants, du travail forcé et de la discrimination — et est responsable du respect de ces normes par les entreprises. Les pays européens, plus particulièrement, ont le devoir de transposer les normes de travail de l'OIT dans leur législation nationale. De manière générale, l'Union européenne peut d'ores et déjà s'engager en amont en faisant tout ce qui est en son pouvoir, lors de l'élaboration des accords internationaux, afin que ces derniers recueillent le consensus le plus large possible et qu'ils soient signés par le plus grand nombre possible de pays.

(1) Voir exemples concrets aux adresses Internet suivantes:

<http://oracle02.ilo.org:6060/dyn/basi/vpisearch.first>

http://www.csreurope.org/csr_europe/Databank/databankindex.htm

<http://www.csrforum.com/csr/csrwebassist.nsf/content/a1c2a3.html>

http://www.business-impact.org/bi2/case_studies_2k/

3.6. Le Comité attache une grande importance au principe de volontariat en ce qui concerne la responsabilité sociale des entreprises. La création d'une législation détaillée et contraignante au niveau communautaire ne serait pas appropriée. L'harmonisation de normes détaillées en matière de RSE risque en effet de «corseter» les entreprises, notamment les PME et les entreprises de l'économie sociale. Dès lors, les entreprises devraient avoir la possibilité d'élaborer, en fonction de leur situation spécifique, des solutions sectorielles «sur mesure», particulièrement efficaces. Des principes généraux européens, conjointement développés par les partenaires sociaux, pourraient contribuer à une plus grande diffusion des pratiques de RSE déjà mises en œuvre par les entreprises. Le Comité se féliciterait dès lors que les partenaires sociaux approfondissent certains aspects de la responsabilité sociale des entreprises, par exemple dans le domaine de la santé, de la protection des travailleurs ou de la promotion de l'égalité des chances. Une responsabilité sociale des entreprises propre au contexte spécifique de l'UE pourrait être élaborée dans le cadre de démarches communes et d'actions volontaires entre partenaires sociaux, à l'instar de l'accord européen réalisé dans le secteur du textile. La Commission pourrait également, en encourageant le partenariat entre les acteurs de premier plan de la responsabilité sociale des entreprises, soutenir la transparence, la cohérence et les bonnes pratiques dans ce domaine.

3.7. La responsabilité sociale des entreprises comportant à la fois des aspects qualitatifs et quantitatifs qui varient selon le secteur et l'entreprise considérés, le suivi et l'évaluation doivent être diversifiés.

3.8. Le Comité se félicite des actions qui favorisent et qui promeuvent la diffusion des bonnes pratiques en matière de responsabilité sociale des entreprises. Il existe d'ores et déjà dans les États membres de nombreux réseaux de cette nature (en France par exemple l'ORSE, Observatoire de la responsabilité sociale des entreprises).

4. Niveaux d'action — le niveau national/local

4.1. Le Livre vert fait également ressortir l'impact de la responsabilité sociale des entreprises au niveau local. Le Comité souligne que les entreprises de l'économie sociale, qui sont pour la plupart des PME, voire des microentreprises considèrent la dimension locale de la responsabilité sociale des entreprises comme leur tâche principale. L'engagement de ces entreprises au niveau local en matière de responsabilité sociale et environnementale repose sur une perspective économique à long terme, dans la mesure où elles s'engagent en faveur de la collectivité (services de proximité, mesures d'intégration, projets environnementaux, etc.). Il serait souhaitable que la Commission insiste davantage sur cette dimension — qui existe déjà — de la responsabilité sociale des entreprises au niveau local.

4.2. Le Comité constate que la responsabilité sociale des entreprises suppose à la fois de promouvoir la volonté de communiquer et d'apprendre en permanence. Les personnes aptes à la communication et ouvertes aux nouveaux savoirs sont également celles qui sont aptes à la vie en société;

l'intolérance, les discriminations sur la base d'une appartenance ethnique, d'un handicap, d'une orientation sexuelle ou d'une appartenance sexuelle n'ont pas leur place. Toute personne familiarisée avec d'autres cultures ou avec d'autres modes de vie et de pensée voit son horizon s'élargir. Cette mission incombe aux établissements d'enseignement, à la politique familiale et à l'économie. La mondialisation a pour effet de pousser la société actuelle à relever ce défi.

4.3. Pour demeurer viables, les entreprises auront besoin de collaborateurs et de collaboratrices compétents, capables de se mouvoir avec aisance et en toute autonomie dans la société de la connaissance et de l'information. Les qualifications des individus, leur volonté et leur capacité d'apprendre tout au long de leur vie sont des conditions préalables à l'intégration et à l'utilisation des nouveaux développements. De l'avis du Comité, les gouvernements, l'économie, les partenaires sociaux et les individus ont tous un rôle à jouer dans ce processus. Le rôle de chacun devra être précisé clairement, dans le cadre d'un large dialogue.

4.4. La politique familiale, la politique de l'éducation et la politique économique ne doivent plus être perçues comme des domaines isolés. Il convient de faciliter la vie des familles qui souhaitent avoir davantage d'enfants, de permettre aux femmes de poursuivre une activité professionnelle qualifiée et de garantir aux enfants des conditions d'éducation optimales. L'économie doit tenir compte des besoins des travailleurs, des pères et des mères de famille, et mettre en place une stratégie d'entreprise adaptée à la famille, c'est-à-dire une stratégie de responsabilité sociale.

4.5. La responsabilité sociale des entreprises nécessite non seulement de la bonne volonté de la part des dirigeants d'entreprise, mais elle a aussi besoin de personnalités et de travailleurs qui soient disposés à intégrer la responsabilité sociale des entreprises dans leur sphère d'activité et à se comporter en conséquence. Le Comité estime dès lors qu'il est particulièrement important de développer le sens civique des individus. C'est là un rôle qui incombe aux systèmes d'éducation, qui transmettent, dès le jardin d'enfants, une culture du vivre ensemble fondée sur les principes de solidarité et de responsabilité. Il y a lieu d'encourager les familles à s'engager avec leurs enfants en faveur de la collectivité. Les entreprises peuvent améliorer les conditions qui permettent l'engagement citoyen; elles peuvent décerner des prix afin de récompenser les engagements sociaux responsables et inciter leurs collaborateurs et leurs collaboratrices à s'engager sur le plan social.

4.6. Le Comité se félicite de l'approche, déjà largement répandue, consistant à créer des réseaux de responsabilité sociale au niveau local et régional. Ces réseaux permettent aux entreprises, aux partenaires sociaux et aux pouvoirs publics de coopérer avec les autres partenaires de la société civile organisée, ainsi que d'élaborer et de mener à bien des objectifs communs en matière de responsabilité sociale. En tout état de cause, il y a lieu d'éviter d'imposer aux PME, au niveau local, des charges bureaucratiques et administratives supplémentaires.

5. Observation finale

5.1. La responsabilité sociale des entreprises représente aux yeux du Comité une question essentielle dont il entend accompagner et suivre très attentivement et activement le développement. Il espère que la Commission européenne tiendra compte des observations qui précèdent dans le traite-

ment futur de cette question. Le principe du volontariat, celui de la durabilité environnementale, économique et sociale et la prise en compte des accords conclus par les organisations internationales devraient guider la Commission européenne dans la poursuite de ses activités, de manière à soutenir les entreprises dans leurs efforts pour adopter une conduite socialement responsable.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Amendements repoussés

Les amendements ci-dessous, qui ont obtenu au moins un quart des voix, ont été repoussés au cours des débats.

Insérer le paragraphe suivant avant le corps de l'avis:

«1.1. *Préambule*

De l'avis de la plupart des spécialistes de leur comportement, les entreprises possèdent un potentiel énorme pour apporter une gratification économique et sociale à leurs parties prenantes tout en assumant leurs obligations vis-à-vis de leurs actionnaires. Historiquement parlant, leur raison d'être est économique. En accomplissant sa mission économique d'entreprise, une société respecte également ses obligations juridiques et contractuelles envers ses actionnaires. Au cours des trente dernières années, les firmes, tout comme les hommes politiques et les observateurs, ont de plus en plus pris conscience que certaines sociétés recèlent également des possibilités considérables pour gratifier les parties prenantes, sur une base volontaire, par le biais de programmes de responsabilité sociale d'entreprise. Ces derniers doivent s'accorder avec la mission économique de la société concernée et feront intervenir, d'une manière générale, des projets d'affaires axés sur sa pérennité et son essor sur le moyen et le long terme. Une entreprise qui ne parvient pas à accomplir sa mission économique se trouve non seulement dans l'impossibilité d'assumer toute responsabilité sociale mais inflige des dégâts sociaux incommensurables à tous les acteurs autour d'elle. Une fois qu'elles ont atteint leur objectif économique, les sociétés disposent en revanche de ressources considérables pour améliorer l'état de la planète. Le Comité économique et social lance un appel à la Commission pour que le moment venu, son livre blanc tienne davantage compte de la mission économique des entreprises.»

Exposé des motifs

Le Livre vert ne reconnaît pas suffisamment toute l'ampleur de la contribution que les entreprises apportent à la société lorsqu'elles remplissent leur mission économique.

Résultat du vote

Voix pour: 45; voix contre: 79; abstentions: 11.

Insérer les paragraphes suivants avant le corps de l'avis:*«1.2. La mission économique de l'entreprise*

1.2.1. La mission première de l'entreprise est d'ordre économique et ses relations et responsabilités sont essentiellement de nature juridique et contractuelle et non bénévole. En effet, les différentes composantes de la cohésion sociale (emploi, cohésion communautaire, cohésion sociale nationale, entretien des aînés par le produit de l'épargne et de l'investissement) ne pourront être réunies que si les firmes accomplissent leur mission économique.

1.2.2. La capacité d'une entreprise à dégager des bénéfices constitue un des critères fondamentaux pour évaluer ses performances. C'est grâce à ces profits qu'elle pourra agir de manière concurrentielle et investir pour l'avenir. Cette aptitude est sans cesse mise à l'épreuve par les défis que lui posent les forces du marché, qui modifient continuellement l'environnement marchand dans lequel elle évolue. Une firme ne remplit sa mission que si elle parvient à surmonter ces épreuves et à prospérer. Pour ce faire, elle doit être fondée sur un modèle économique viable sur le long terme.

1.2.3. Bien que ses relations avec ses partenaires soient juridiques et contractuelles, ce n'est qu'en assurant sa pérennité et sa prospérité qu'une entreprise sera à même de conserver ses emplois et d'en préserver la qualité, d'assurer des commandes à ses fournisseurs et de maintenir des relations partenariales avec eux, de combler les demandes du consommateur et de lui garantir satisfaction.

1.2.4. Au sein de la communauté où elle est implantée, une entreprise prospère préserve l'emploi, assurant ainsi la subsistance de ses salariés et de leurs familles, qui vont à leur tour recourir aux prestations des fournisseurs locaux de biens et de services; par ailleurs, ces derniers disposent également d'un client de premier ordre avec une telle firme florissante, laquelle constitue le fluide économique vital qui irrigue sa communauté et en protège la cohésion sociale.

1.2.5. Une entreprise prospère paie des impôts sur ses profits; pour le compte du gouvernement, elle opère des prélèvements fiscaux sur ses salariés et cotise avec ceux-ci à des fonds de sécurité sociale. En outre, elle verse et récolte des contributions de TVA au profit des pouvoirs publics. Les firmes constituent le pivot du système national d'imposition, qui finance à son tour le régime social du pays.

1.2.6. Une société prospère verse un certain pourcentage de ses bénéfices sous la forme de dividendes à ses actionnaires, constitués de plus en plus de fonds de pension et compagnies d'assurance qui gèrent l'épargne-vie effectuée par les individus en prévision de leurs vieux jours. Ces dispositifs reposent sur les profits et les dividendes des entreprises.

1.2.7. Le succès d'une société se mesure à l'aune de ses bénéfices. Leur baisse affecte non seulement l'épargne à long terme des particuliers mais a des répercussions pour l'emploi, les fournisseurs, les clients et les recettes publiques. En conséquence, une entreprise ne peut renoncer à ses profits à brève échéance si elle n'a pas la perspective d'en réaliser sur le moyen ou le long terme.»

Exposé des motifs

Le Livre vert n'a pas su voir que la société civile et la cohésion sociale sont tributaires du succès des entreprises dans l'accomplissement de leur mission économique.

Résultat du vote

Voix pour: 47; voix contre: 86; abstentions: 17.

Insérer les paragraphes suivants avant le corps de l'avis:*«1.3. Responsabilité sociale des entreprises*

1.3.1. La responsabilité sociale des entreprises est une notion en évolution permanente. Elle suppose un engagement direct — avec les parties prenantes, la société et l'environnement — qui devrait également être dans l'intérêt des actionnaires, notamment s'il sous-tend la durabilité à long terme du modèle choisi par l'entreprise.

1.3.2. Les parties prenantes directes sont les clients, les fournisseurs et les employés. Les relations de base avec les parties prenantes sont contractuelles et juridiques. Les extensions volontaires à ces relations avec les parties prenantes directes peuvent comporter des arrangements témoignant d'une conduite socialement responsable. À titre d'exemples, on peut offrir aux clients des produits provenant de fournisseurs et de sous-traitants socialement responsables; les conditions d'emploi peuvent être "positives" à de nombreux égards et comporter des investissements supplémentaires en ressources humaines.

1.3.3. S'agissant des extensions aux relations avec les parties prenantes directes, les entreprises chercheront normalement à établir un dossier destiné à démontrer que ces actions, ainsi que les coûts y afférents, sont dans l'intérêt des actionnaires. Ces extensions peuvent comporter des actions sur le long terme et demander dans certains cas une "éducation" des actionnaires.

1.3.4. Une dimension plus complexe de la RSE est celle qui implique la collectivité; à la fois la collectivité au niveau local, là où l'entreprise exerce ses activités, et la société au sens large. Dans ce contexte, le dossier peut être moins évident et le bénéfice sera plus fréquemment à long terme.

1.3.5. C'est dans le contexte de la société au sens large que se pose la question primordiale de la durabilité. Il convient de trouver un équilibre entre la durabilité de l'entreprise — sa capacité à survivre et à prospérer — et le développement durable en général, avec ses trois aspects — économique, social et environnemental. Il se peut qu'il soit nécessaire de développer le cadre juridique et réglementaire du développement durable afin de compléter les initiatives en matière de RSE. À la vérité, ces initiatives peuvent fort bien stimuler ce type de législation ou de réglementation et leur donner une forme.

1.3.6. La RSE est par définition volontaire. Il existe toutefois des cadres. Les entreprises peuvent élaborer des codes de conduite qui définissent une conduite éthique et responsable vis-à-vis des parties prenantes et de la collectivité. En outre, les entreprises s'associent afin de mettre leurs ressources en commun. Une bonne partie de l'activité des entreprises dans la collectivité a une dimension philanthropique.

1.3.7. Sur la base de l'analyse qui précède, le CES peut faire sienne la définition figurant au paragraphe 20 du Livre vert, à savoir que la RSE est "l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec les parties prenantes".»

Exposé des motifs

Le projet d'avis ne comporte aucune définition de la responsabilité sociale des entreprises. Il est utile de mettre en parallèle et de comparer la responsabilité sociale des entreprises et l'objectif économique des entreprises.

Résultat du vote

Voix pour: 40; voix contre: 95; abstention: 19.

Paragraphe 1.3

Avant la dernière phrase, insérer:

«Les syndicats ont contribué de façon décisive à faire évoluer ce cadre.»

Résultat du vote

Voix pour: 59; voix contre: 76; abstentions: 11.

Paragraphe 1.4, dernière phrase

Lire comme suit:

«Mais, avant tout, le dialogue entre employeurs et syndicats doit contribuer ...»

Résultat du vote

Voix pour: 56; voix contre: 83; abstentions: 13.

Paragraphe 1.5, 5^e phrase

Remplacer le mot «profit» par «compétitivité».

Résultat du vote

Voix pour: 46; voix contre: 81; abstentions: 9.

Paragraphe 1.5

Ajouter à la dernière phrase:

«afin de restituer à l'environnement social et écologique ce qu'elle y puise lors de son implantation (présence de logements, infrastructures de santé, éducation initiale et supérieure, transports...).»

Exposé des motifs

Puisque tous les intérêts sont au même plan, actionnaires, salariés, représentants des salariés, clients, fournisseurs, communes, société ...

Résultat du vote

Voix pour: 39; voix contre: 71; abstentions: 15.

Paragraphe 1.7

Compléter la dernière phrase:

«... c'est la réussite de l'entreprise qui est la conditions nécessaire et absolue à ...»

Exposé des motifs

Évident.

Résultat du vote

Voix pour: 61; voix contre: 82; abstentions: 10.

Paragraphe 1.8, fin de la 1^e phrase

Ajouter:

«... tout au long de la vie, ainsi que le développement de l'accès à la formation, l'investissement dans la formation continue pour toutes les catégories de travailleurs.»

Résultat du vote

Voix pour: 66; voix contre: 67; abstentions: 6.

Paragraphe 1.9, 1^e phrase

Supprimer:

«... l'autodiscipline, la morale du travail ...»

Résultat du vote

Voix pour: 54; voix contre: 66; abstentions: 15.

Paragraphe 1.9

Supprimer la fin de la 1^e phrase:

«et des valeurs que nous partageons.»

Exposé des motifs

On ne peut mettre au même niveau de valeur les profits et la liberté, les investissements et le respect de l'autre, la consommation et une existence digne. D'aucuns peuvent y voir des liens étroits, mais ces valeurs ne peuvent être alignées toutes mélangées sans hiérarchie dans l'état actuel de l'Europe sociale. Ou alors cela voudrait dire que nous avons déjà éliminé toute cause de pauvreté, d'exclusion du marché du travail et nous n'aurions que des raisons de nous en réjouir tous.

«Constituent les piliers fondamentaux de notre communauté économique» est déjà très optimiste.

Résultat du vote

Voix pour: 41; voix contre: 55; abstentions: 10.

Paragraphe 1.11

Ajouter dans la 2^e phrase:

«Les actions conçues au sein de l'entreprise sont beaucoup mieux acceptées ... par les dirigeants que les conditions cadres définies à l'extérieur.»

Exposé des motifs

L'idée que les travailleurs sont au même plan au sein de l'entreprise que les dirigeants ou les actionnaires reste entièrement à démontrer. Le législateur (qui définit la loi) et le négociateur (qui convient d'accords cadres sectoriels ou interprofessionnels) ont été légitimement élus ou désignés soit au suffrage universel, soit par mode de désignation basée sur la représentativité, ces éléments de démocraties sont constitutifs des États de droits que sont les pays membres de l'UE, il n'y a pas d'éléments disponibles à ce jour pour démontrer qu'ils ne sont pas acceptés.

Résultat du vote

Voix pour: 34; voix contre: 60; abstentions: 13.

Paragraphe 2.3

Ajouter après la dernière phrase:

«D'autre part, le Comité encourage la RSE à considérer que la délocalisation de production de moindre qualification et l'encouragement à l'immigration de travailleurs hautement qualifiés pour faire face aux "pénuries de main-d'œuvre" auxquelles sont confrontées les entreprises européennes, contribuent à affaiblir les ressources humaines des pays concernés dans ce paragraphe.»

Exposé des motifs

Il n'y a pas lieu d'appeler les États à faire des efforts d'investissements publics en matière de formation de ses élites ou de ses travailleurs futurs, si c'est pour encourager les fuites de compétences. Cela entre dans le champs de la responsabilité sociale des entreprises.

Résultat du vote

Voix pour: 37; voix contre: 89; abstentions: 12.

Paragraphe 2.4

Ajouter après la dernière phrase:

«Toutefois, la RSE, dans son aspect volontaire permet aux entreprises européennes présentes dans ces pays de ne pas recourir au travail des enfants, même si la législation locale ne l'interdit pas. La RSE peut encourager les entreprises, dans ces mêmes pays, à employer les parents à des niveaux de salaires supérieurs à ceux de leurs enfants, bien qu'encore très inférieurs aux salaires européens.»

Exposé des motifs

Ceci est un bon exemple où on peut admettre qu'il n'y a pas de différence dans ce cas entre la responsabilité sociale et sociétale des entreprises et où l'aspect volontaire de la RSE peut permettre d'aller au-delà des législations nationales.

Résultat du vote

Voix pour: 48; voix contre: 71; abstentions: 11.

Avis du Comité économique et social sur «La contribution du Comité économique et social aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté en 2002»

(2002/C 125/12)

Le 29 novembre 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «La contribution du Comité économique et social aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté en 2002».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 25 février 2002 (rapporteuse: Mme Konitzer).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. But de cet avis du Comité économique et social

Le présent avis a pour objet:

- de contribuer à l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques 2002 par la Commission et le Conseil;
- d'alimenter le débat public sur la coordination et le contenu des politiques économiques au niveau communautaire et
- d'encourager un débat interne objectif au sein des organisations et des catégories socio-économiques représentées au Comité économique et social.

2. Les procédures actuelles de coordination des politiques économiques et la nécessité de les développer et rationaliser

2.1. L'esprit du traité de Maastricht

Le chapitre du traité consacré à la politique économique (articles 98 à 104) laisse l'essentiel des compétences dans ce domaine aux États membres. La politique économique est toutefois considérée comme une question d'intérêt commun. Les politiques nationales doivent être coordonnées de telle sorte qu'elles contribuent à la réalisation des objectifs de la Communauté tels que définis à l'article 2⁽¹⁾. «Les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté» constituent le texte central de la politique économique communautaire. Il s'agit d'une recommandation (non contraignante) du Conseil élaborée sur la base d'une recommandation de la Commission et d'une conclusion du Conseil européen. Le Conseil informe le Parlement européen de sa recommandation. La mise en œuvre des grandes orientations est surveillée dans le cadre d'une procédure intergouvernementale. Si une infraction est constatée, une nouvelle recommandation peut être adressée à l'État membre concerné, et cette recommandation peut être rendue publique

(1) Cet article mentionne notamment aussi les objectifs de croissance et d'emploi.

(à titre de sanction). Les seules prescriptions relatives au contenu de la politique économique figurant dans le chapitre du traité consacré à la politique économique — et allant au-delà du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre et de la promotion d'une utilisation efficace des ressources — se trouvent dans les dispositions relatives à la politique budgétaire. Ces dispositions⁽²⁾ visent à garantir que les politiques budgétaires, qui continuent de relever de la responsabilité des États, ne compromettent pas la politique monétaire axée sur la stabilité des prix et centralisée au sein du SEBC. Le pacte de stabilité et de croissance vient compléter et renforcer ces dispositions dans le cadre de l'UEM.

2.2. Les procédures et les prescriptions de fond prévues par le traité ont été diversement complétées et développées:

- Un titre sur «L'emploi» a été ajouté au traité lors du sommet d'Amsterdam. Il rétablit pour les lignes directrices pour l'emploi la procédure communautaire que le traité de Maastricht a abolie pour les grandes orientations des politiques économiques (proposition de la Commission, qui ne peut être amendée par le Conseil qu'à l'unanimité mais qui doit être adoptée à la majorité qualifiée).
- Ont ensuite été mis en œuvre ce qu'il est convenu d'appeler les «processus»:
 - le processus de Luxembourg pour la politique du marché de l'emploi,
 - le processus de Cardiff pour la politique structurelle (dans le domaine des marchés de biens et de facteurs) et
 - le processus de Cologne pour le dialogue macroéconomique entre les responsables des politiques monétaire, budgétaire et salariale aux fins de l'amélioration du dosage de politiques macroéconomiques dans l'UEM.

(2) Pas de financement monétaire des déficits publics, pas d'accès privilégié de l'État aux marchés des capitaux, pas de prise en charge des dettes d'autres États ou d'organismes publics; pas de déficits publics excessifs (articles 101-104 du traité).

- Ces processus ont été complétés par les objectifs définis lors du Conseil européen de Lisbonne en matière de croissance, de progrès technique et de plein emploi.
- À cela s'est ajouté tout un ensemble difficile à démêler de consultations, de dispositions relatives à des avis non obligatoires du Parlement, du Comité économique et social, des partenaires sociaux, ainsi que de tentatives faites par la Commission et le Parlement pour lancer un débat public sur les questions liées à la politique économique européenne: coopération entre les instituts de recherche économique, Entretiens économiques de Bruxelles.
- S'agissant des représentants gouvernementaux, le rôle important des comités (Comité économique et financier, Comité de politique économique et Comité de l'emploi) s'est encore accru. Cette évolution s'est faite en partie au détriment du rôle de la Commission en tant que représentante de l'intérêt communautaire. En outre, il existe apparemment des rivalités, un manque de transparence et des problèmes dans la composition de ces comités.
- Au niveau du Conseil a été constitué de manière informelle l'Eurogroupe, qui s'occupe de la coordination des politiques économiques et de l'évolution du dosage politique dans l'UEM, mais qui ne dispose d'aucun pouvoir de décision prévu par le traité.

2.3. *Évaluation de l'approche de la politique économique générale dans les traités*

2.3.1. À l'heure où les billets et pièces en euro sont mis en circulation et où est convoquée une Convention sur l'avenir constitutionnel de l'Union européenne, et dans la perspective de l'élargissement imminent de l'Union, la question se pose de savoir si la procédure prévue pour la définition des grandes orientations des politiques économiques et le contrôle de leur application a répondu aux attentes et si grâce à elle les défis futurs pourront être relevés.

2.3.2. Il faut mettre au crédit de cette procédure le fait que les critères de stabilité requis pour le succès de l'Union économique et monétaire ont été remplis et que le respect des dispositions du traité en matière de politique budgétaire ainsi que celles du pacte de stabilité et de croissance ont permis d'éviter des retombées négatives («spillovers») sur la politique financière des pays partenaires et la politique monétaire commune de l'union monétaire. De même, la politique salariale et des revenus des partenaires sociaux, non mentionnée dans le traité, s'est mieux adaptée que généralement prévu aux exigences de stabilité de l'union monétaire. Il en est résulté pour l'union monétaire dans son ensemble un dosage politique («Policy-mix») qui — en dépit de la récession actuelle, principalement due à des facteurs externes — s'est avéré être plus favorable à la croissance et à l'emploi que cela n'aurait été possible en l'absence d'union monétaire.

2.3.3. Mais il faut également souligner un certain nombre d'aspects négatifs. Dans certains États membres importants, la consolidation budgétaire n'a pas été suffisamment encouragée en période de conjoncture favorable pour permettre lors de conjonctures moins favorables l'utilisation des stabilisateurs automatiques et la mise en œuvre d'une politique anticyclique active. À cela s'ajoute que dans de nombreux pays, les investissements publics et les dépenses consacrées à la formation et au maintien du capital humain ont souffert de la consolidation budgétaire, ce qui nuit actuellement à la demande intérieure, mais risque en outre d'être à l'origine de difficultés futures dans le processus de croissance et de retour au plein emploi. D'une manière générale, la Communauté et l'union monétaire ne sont pas encore parvenues à définir une approche reposant sur un large consensus en vue d'une politique macroéconomique tout à fait stable, réalisant dans le cadre de l'union monétaire un dosage entre politiques monétaire, budgétaire et salariale, permettant d'éviter dans la mesure du possible les causes internes et externes de surchauffes inflationnistes et de faire obstacle aux crises conjoncturelles, de manière à atteindre — en conformité avec le développement des capacités de production — un développement aussi continu que possible de la demande globale. C'est à ces seules conditions que les investissements pourront se développer suffisamment — dans un contexte de rentabilité macroéconomique élevée — pour exploiter l'important potentiel de la Communauté en termes de croissance et d'emploi, conformément aux objectifs définis à l'article 2 du traité ainsi que lors du Conseil européen de Lisbonne.

2.4. *Propositions d'amélioration avancées par le Comité économique et social*

2.4.1. Depuis la réalisation de l'union monétaire, les données fondamentales de la politique économique et le dosage des politiques macroéconomiques dépendent plus encore qu'auparavant de l'échelon européen. Au niveau européen également, la politique économique est considérée comme une affaire publique. Si le suivi pragmatique de l'approche de Maastricht paraît compliqué, peu efficace et non transparent, il montre toutefois l'ampleur de la tâche à accomplir. La perspective de l'élargissement de la Communauté accroît ce besoin d'intervention. La Convention sur l'avenir de l'Union dont la mise en place a été décidée à Laeken pourrait représenter une chance de parvenir, au terme d'un débat approfondi, à une amélioration des dispositions du traité.

2.4.2. S'agissant de l'élaboration de la recommandation de la Commission sur les grandes orientations des politiques économiques 2002 et en vue de la préparation de la Convention, le Comité souhaite formuler les suggestions suivantes:

- a. Pour une meilleure transparence, la Commission devrait présenter, en liaison avec les grandes orientations des politiques économiques 2002, un inventaire systématique de toutes les procédures et consultations mises en œuvre pour définir ces orientations et surveiller leur application. Un tel inventaire apparaît également nécessaire dans l'intérêt de l'efficacité et de la simplification des procédures.

- b. Le débat sur la communication de la Commission du 7 février 2001 sur «Le renforcement de la coordination des politiques économiques au sein de la zone Euro»⁽¹⁾ devrait être approfondi (cf. également l'avis du Comité sur la «Coordination des politiques économiques du fait de l'UEM»⁽²⁾ le rapport du Parlement élaboré par Mme Pervenche Bérès⁽³⁾).
- c. Il faudrait notamment examiner les moyens d'améliorer la coordination des politiques économiques par le biais du droit dérivé, en vertu de l'article 99 paragraphe 5.
- d. S'agissant des travaux de la Convention, il convient également de se pencher sur les modifications qu'il semble opportun d'apporter au chapitre «Politique économique» du traité. L'examen des points suivants semble particulièrement intéressant: meilleure prise en compte de l'intérêt communautaire par le rétablissement du droit de proposition de la Commission dans l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques (article 99 paragraphe 2); participation du Parlement, du Comité économique et social et des partenaires sociaux aux procédures; meilleure définition du rôle et de la composition des comités, meilleure coordination entre les comités et les différentes formations du Conseil; référence à l'Eurogroupe dans le traité; quelques indications simples relatives au contenu du dosage des politiques macroéconomiques et à celui des politiques structurelles.

3. La situation économique, les perspectives et les défis de la politique économique

3.1. Le rôle du Comité économique et social

Le Comité devrait présenter des propositions dans les domaines qu'il juge particulièrement importants ou dans lesquels il dispose d'une compétence spécifique. Mais il n'a pas pour mission de se substituer à la Commission et au Conseil en ce qui concerne l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques.

S'agissant des grandes orientations 2002, il souhaite se limiter à quatre ensembles de problèmes:

- l'évaluation de la situation économique et des perspectives en la matière;
- les contributions à l'adaptation et à l'amélioration du dosage des politiques macroéconomiques;
- les propositions relatives à certains grands problèmes structurels:
 - le développement à moyen terme des investissements publics et privés comme condition de la croissance et du rétablissement du plein emploi,

- le vieillissement de la population et les défis qui en résultent à long terme pour la politique économique.

3.2. Évaluation de la situation économique et des perspectives en la matière

Des erreurs de pronostic sont inévitables, mais il faudrait malgré tout réfléchir

- (i) aux moyens d'améliorer la qualité de l'analyse et
- (ii) de tirer plus rapidement des conclusions économiques de l'évolution de la situation et des perspectives en la matière.

3.2.1. À propos du point (i), la Commission devrait garantir que les ressources disponibles pour les travaux d'analyse et de prospective soient véritablement suffisantes et qu'un dialogue intensif et transparent s'instaure avec la Banque centrale, les États membres, les organisations internationales (telles que l'OCDE et le FMI) et surtout les instituts de recherche économique. Il faudrait développer le débat public sur la situation économique, les perspectives en la matière et le dosage adéquat des politiques macroéconomiques au sein de l'UEM. C'est également essentiel pour les réflexions conduites par les partenaires sociaux en matière de politique salariale et de politique des revenus, ces partenaires dont les décisions influent largement sur le dosage des politiques macroéconomiques au sein de l'UEM.

3.2.2. Pour ce qui est du point (ii), il n'apparaît pas nécessaire de modifier la périodicité des prévisions (deux fois par an), mais un rapport trimestriel par exemple sur l'évolution de la situation économique n'en serait pas moins utile. L'amélioration de l'information sur l'évolution économique à court terme ne devrait toutefois pas entraîner un ajustement de la politique budgétaire. Dans des circonstances normales, la politique budgétaire devrait être guidée par des critères à moyen terme, tout en laissant une marge de manœuvre suffisante pour l'action des stabilisateurs automatiques. Le déficit structurel devrait être réduit conformément au pacte de stabilité et de croissance, tandis que la correction du déficit conjoncturel devrait avoir un effet stabilisateur sur la conjoncture économique. La politique monétaire peut réagir de manière plus sensible aux fluctuations économiques globales, mais il faut tenir compte à cet égard de l'effet-retard des instruments de la politique monétaire. Dans le processus d'apprentissage en cours au sein de l'UEM européenne dans le domaine des politiques macroéconomiques, il conviendrait d'étudier plus attentivement et de tenir compte dans la mesure du possible des expériences réussies en la matière, notamment au niveau de la politique monétaire des États-Unis dans les années 90. Outre la question du dosage des politiques macroéconomiques dans l'ensemble de l'union monétaire, il faut bien entendu prendre également en compte la situation économique spécifique des États membres. C'est principalement aux acteurs de la politique économique des pays concernés que revient cette tâche, qui doit mettre à contribution tous les domaines de la politique économique.

(1) COM(2001) 82 final.

(2) JO C 139 du 11.5.2001, p. 60.

(3) A5-0307/2001.

3.2.3. La situation actuelle (janvier 2002) semble se caractériser par une stagnation, dans un contexte marqué par une demande intérieure insuffisante, un chômage légèrement en hausse et un manque de confiance des consommateurs et des entrepreneurs. Le dosage des politiques macroéconomiques s'est-il est vrai considérablement assoupli compte tenu des attentes inflationnistes à la baisse, tandis que des facteurs fondamentaux, tels que la rentabilité macroéconomique sur le plan intérieur et la compétitivité en termes de coûts sur le plan extérieur, restent relativement favorables. Étant donné qu'en dehors de la Communauté aussi, une reprise est attendue d'ici à 2003, le retour à une croissance de 3 % en 2003 apparaît plausible au Comité, mais uniquement à la condition que les responsables politiques se montrent suffisamment ambitieux et déploient les efforts requis. Cette croissance serait soutenue par la reprise de la demande intérieure et extérieure; dans une telle hypothèse, les capacités de production disponibles seraient suffisantes.

3.3. Contributions à l'adaptation et à l'amélioration du dosage des politiques macroéconomiques

Dans la situation actuelle, il est du devoir de la politique macroéconomique de soutenir la reprise attendue et de la faire évoluer vers une croissance auto-entretenu et durable, permettant la réalisation des objectifs définis à Lisbonne en matière d'emploi et de productivité.

Dans son avis de novembre 2001 (1), le Comité s'est déjà penché sur la question de savoir comment combiner au sein de l'union monétaire la politique budgétaire des gouvernements nationaux, la politique salariale des partenaires sociaux et la politique monétaire de la BCE, afin d'atteindre un dosage des politiques macroéconomiques aussi favorable que possible à la croissance et à l'emploi tout en préservant la stabilité. Il s'agit là pour l'union monétaire d'une question d'intérêt communautaire. La Commission, en tant que représentante de l'intérêt communautaire, devrait indiquer concrètement dans les grandes orientations des politiques économiques 2002, dans le respect de l'autonomie des différents acteurs et groupes d'acteurs, les contributions à fournir par ceux-ci à court et à moyen terme. D'une manière générale, plus la politique budgétaire et la politique salariale respectent les conditions de stabilité et de croissance à court et à moyen terme, plus la politique monétaire est en mesure de soutenir la politique économique générale dans l'optique de la croissance et de l'emploi, tout en se conformant à son objectif de stabilité. La marge de manœuvre ainsi libérée devrait être effectivement mise à profit par la politique monétaire, conformément à l'article 105, paragraphe 1, deuxième phrase.

Les relations entre le dosage de politiques macroéconomiques au sein de l'union monétaire d'une part et la reprise conjoncturelle et le processus de croissance à long terme nécessaire pour la réalisation des objectifs de Lisbonne d'autre part sont un thème par excellence du dialogue macroéconomique (processus de Cologne). En sa qualité de représentante de l'intérêt communautaire, la Commission devrait soumettre en vue de ce dialogue un document de discussion à ce sujet. Le Comité économique et social est disposé à fournir une contribution substantielle en la matière.

3.4. Suggestions du Comité économique et social concernant certains problèmes structurels importants

3.4.1. Le développement à moyen terme des investissements publics et privés, condition de la croissance et du retour au plein emploi

Pour atteindre les objectifs de productivité et d'emploi fixés par le Conseil européen de Lisbonne, une croissance soutenue du PIB (plus de 3 % par an), nettement supérieure à l'évolution de la productivité (qui s'élevait dans le passé à près de 2 % en moyenne au niveau communautaire), est nécessaire sur une assez longue période (± 10 ans). Une telle croissance n'est possible que si le taux d'investissement global progresse graduellement de quelques points de pourcentage du PIB (par exemple des 21-22 % actuels à 25-26 % — aux États-Unis, le taux d'investissement a augmenté de 4 points de pourcentage du PIB dans les années 90).

Les investissements des entreprises, inclus dans ces chiffres, créent les capacités de production et les emplois effectifs nécessaires à une croissance non inflationniste, ils incorporent le progrès technique dans le processus économique (productivité) et représentent parallèlement un important facteur de demande pour la croissance auto-entretenu. Il serait utile d'estimer dans le cadre d'un «benchmarking macrostructurel» les ordres de grandeur nécessaires pour l'ensemble de l'UE, pour l'union monétaire et pour les États membres. Mais il importe plus encore d'exposer les principaux facteurs déterminant une telle augmentation des investissements en ce qui concerne le développement de la demande et de la rentabilité et la réalisation d'un équilibre sain entre l'épargne et les investissements, de présenter les implications de ce processus pour l'évolution des budgets publics et des salaires et pour la balance courante et d'avoir une discussion à ce sujet avec les acteurs du dosage politique dans le cadre du dialogue macroéconomique.

Les investissements publics inclus dans le taux d'investissement global (2) ont pâti de la consolidation budgétaire (moyenne CE 1970: 4,2 %; 1980: 3,2 %; 2001: 2,3 % du PIB). Afin de garantir à l'avenir une croissance exempte de tensions (notamment dans le secteur des infrastructures), une certaine augmentation du taux des investissements publics est requise (la règle approximative étant que ce taux devrait s'approcher du taux de croissance souhaité, à savoir 3 %). Étant donné que la consolidation budgétaire doit accompagner encore quelque temps le processus de croissance, il serait opportun de fixer des valeurs de référence correspondantes dans les programmes de stabilité pluriannuels des États membres. Une telle procédure pourrait également être envisagée pour les investissements immatériels dans le secteur de la formation.

(1) JO C 48 du 21.2.2002. «Le nouveau contexte de l'économie mondiale: nouveaux défis de la politique économique pour l'Union européenne» (ECO/086), p. 4, 5, 6.

(2) Il faudrait présenter les problèmes statistiques qui se posent en ce qui concerne les investissements publics réalisés dans le cadre d'un partenariat public/privé.

3.4.2. Le vieillissement de la population et les défis à long terme qui en résultent pour la politique économique

Les défis à long terme qu'implique pour la politique économique le vieillissement de la population devraient être dûment pris en compte dans les grandes orientations des politiques économiques 2002. Le Comité s'est prononcé à différentes reprises sur ces questions dernièrement ⁽¹⁾, de sorte qu'il n'y a pas lieu de revenir encore une fois dans le présent avis sur les différents points soulevés. Qui plus est, le Président de la Commission, M. Prodi, a chargé le Comité ⁽²⁾ d'élaborer un avis exploratoire afin d'étudier de manière plus approfondie la question de la réforme des retraites. Mais il faudrait expressément souligner qu'une augmentation du taux d'emploi, telle que prévue par la stratégie de Lisbonne, compenserait largement le vieillissement de la population au cours des 20 prochaines années. L'importance de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne pour l'équilibre des régimes de retraite

(1) Par exemple: JO C 48 du 21.2.2002, JO C 36 du 8.2.2002, JO C 14 du 16.1.2001.

(2) Lettre du 10 janvier 2002.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

n'en est que plus évidente, même si cela ne permettra pas de résoudre le problème à long terme du vieillissement de la population dans les 50 prochaines années.

4. Conclusions

L'élaboration des grandes orientations des politiques économiques 2002 intervient alors que la Convention de l'UE prend ses fonctions et que la mise en circulation des billets et des pièces en euros vient de s'effectuer avec succès.

Le succès de l'union monétaire et les échecs essuyés jusqu'ici par la Communauté dans ses efforts pour exploiter son important potentiel en matière de croissance et d'emploi constituent un paradoxe tel qu'il nécessite une nouvelle réflexion de fond sur les procédures et le contenu des politiques économiques. De plus, l'élargissement imminent de la Communauté impose de revoir de toute urgence les procédures de coordination des politiques économiques. C'est pourquoi, le Comité avance dans le présent avis de premières propositions tant en ce qui concerne les procédures de coordination que le contenu des politiques économiques.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le thème «Gouvernance européenne — un Livre blanc»(COM(2001) 428 *final*)

(2002/C 125/13)

Le 30 juillet 2001, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur «La gouvernance européenne».

Lors de sa session plénière des 12 et 13 septembre 2001, le Comité a décidé, conformément aux articles 11 § 4 et 19 § 1 de son Règlement intérieur, de créer un sous-comité chargé d'élaborer un projet d'avis sur ce thème.

Le sous-comité a élaboré son avis le 12 mars 2002 (rapporteuse: Mme Engelen-Kefer, corapporteuse: Mme Pari).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 20 mars), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 75 voix pour, et 4 abstentions.

1. Façonner l'avenir de l'Europe en améliorant la gouvernance: deux processus de réforme, un objectif

1.1. Le 25 juillet 2001, à l'issue d'un large débat bien structuré, la Communauté européenne a publié un livre blanc sur la «Gouvernance européenne». Elle a ainsi donné le coup d'envoi à l'un des grands projets de réforme annoncés dès le début 2000 par M. Romano Prodi, président de la Commission; cette réforme a pour objectifs la réorganisation en profondeur de l'Union européenne ainsi que la simplification et l'amélioration du processus décisionnel et du fonctionnement des institutions européennes, sur la base du traité actuel; elle vise à rendre l'Union européenne plus efficace, plus facile à comprendre et à la rapprocher des citoyens en insistant davantage sur l'ouverture, la cohérence, la transparence et la responsabilité.

1.2. À l'heure actuelle, les deux processus de réforme — le débat sur l'avenir de l'Union européenne et celui sur la gouvernance — se déroulent en parallèle. Le sommet de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 a fixé la composition et l'ordre du jour de la Convention destinée à préparer la prochaine conférence intergouvernementale. Avec la création de cette Convention, les chefs d'État et de gouvernement ont relancé avec vigueur le développement de la démocratie en Europe: pour la première fois, les citoyens et leurs représentants participeront aux décisions concernant l'élaboration du futur système européen de gouvernement dans un esprit d'ouverture et de participation. Le Comité économique et social européen, les partenaires sociaux européens et le Comité des régions auront un statut d'observateurs à la Convention. Ce statut est conforme au rôle du Comité, représentant institutionnel de la société civile organisée.

1.3. Le Comité économique et social européen se félicite de la publication du livre blanc. Il invite la Commission à mettre en œuvre les réformes nécessaires préconisées dans ce document afin d'améliorer la bonne gouvernance; ces mesures

permettront en effet de montrer à l'opinion publique que des mesures rapides ont été prises afin de corriger les déficits de nature politique et de mieux associer les citoyens aux travaux de la Commission.

1.4. Ces réformes revêtent en outre un caractère d'urgence dans la perspective du prochain élargissement — dont l'ampleur est sans précédent dans l'histoire de l'Union européenne. Un temps précieux pourrait être épargné si la Commission et les autres institutions prenaient les mesures nécessaires afin d'améliorer le fonctionnement de leurs structures et de leurs méthodes de travail avant la fin de la prochaine conférence intergouvernementale en 2004.

1.5. Conformément au traité de Nice, le Comité économique et social européen, représentant institutionnel de la société civile organisée, s'intéresse de très près à la question de la gouvernance européenne ⁽¹⁾. Il le fait dans la double perspective de créer des synergies nouvelles entre les institutions de l'Union européenne et de développer son rôle d'intermédiaire fondamental entre les institutions de l'UE et la société civile organisée. Dans ce contexte, le CES se félicite du protocole signé entre le Comité et la Commission le 24 septembre, qui prévoit une coopération dans l'esprit d'une amélioration de la gouvernance européenne.

1.6. Au cours des trois dernières années, le Comité a

⁽¹⁾ Article 257 du Traité CE: «Le Comité est composé de représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale, notamment des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales et de l'intérêt général.»

organisé des débats⁽¹⁾ et émis un certain nombre d'avis⁽²⁾ centrés plus particulièrement sur la manière de garantir une participation effective de la société civile organisée. Le Comité a formulé, dans des avis antérieurs, un certain nombre de propositions concrètes dans ce domaine; plusieurs — et c'est regrettable — n'ont malheureusement pas été retenues par la Commission dans son livre blanc.

1.7. Le Comité, dans le présent avis sur le livre blanc de la Commission, se limite à traiter les questions qui le touchent directement et pour lesquelles il peut apporter une valeur ajoutée. Son argumentation s'articule autour de trois axes: les raisons et les principes de la bonne gouvernance, les propositions tendant à une meilleure participation de la société civile et à une amélioration de la réglementation, et enfin le rôle du CES.

2. Pourquoi réformer la gouvernance européenne?

2.1. L'Union européenne a indéniablement avancé à pas géant; toutefois de nombreux Européens se sentent tenus à l'écart de ses travaux pour toutes les raisons mentionnées à juste titre dans le livre blanc — perceptions erronées, mauvaise communication, inadéquation de la participation et manque de connaissances.

2.2. Les déficits au niveau des objectifs et des mesures politiques de l'UE ont également leur part de responsabilité dans le scepticisme de l'opinion publique. L'UE doit éviter de susciter des attentes excessives qu'elle n'est pas à même de

satisfaire et qui sont susceptibles de conduire à une perte de confiance et de miner sa crédibilité. L'émergence d'une identité européenne dépend de la traduction des valeurs communes à tous les citoyens dans des politiques communautaires efficaces et des avantages tangibles. L'euro fournit à cet égard un exemple concret. Il est intéressant de constater l'enthousiasme avec lequel les citoyens ont adopté la nouvelle monnaie et participé activement au succès de sa mise en œuvre.

2.3. Les Européens appellent de leurs vœux une Europe sûre, stable, dotée d'un profil social, une Europe performante sur le plan économique, respectueuse de l'environnement, une Europe qui crée des conditions de vie et de travail saines et offre à tous les membres de la société des biens et des services de qualité à un prix abordable. Ces objectifs globaux, parmi lesquels figure également le respect des cultures des États membres, doivent être identifiés, définis, et — le cas échéant — élargis et poursuivis comme autant de valeurs communes. Ce n'est qu'à cette condition que les citoyens européens reconnaîtront l'avantage d'une identité européenne commune et lui apporteront leur soutien. Le Comité intensifiera ses efforts en ce sens — notamment dans la perspective de l'élargissement et de la mondialisation — afin de permettre à l'opinion publique de mieux percevoir l'importance de l'Union européenne en tant que communauté de valeurs.

2.4. En outre, le langage utilisé par l'UE ne contribue pas à la compréhension du travail communautaire. Le Comité suggère qu'à l'avenir, les publications de la Commission et la législation communautaire soient rédigées dans une langue plus accessible.

3. Principes de la gouvernance dans l'Union européenne

3.1. Le Comité soutient sans réserve les cinq principes de la bonne gouvernance énoncés par la Commission européenne — ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence — ainsi que l'analyse proposée dans le livre blanc. Il est vital que ces principes soient mis en œuvre de manière efficace et responsable. Toutefois, il souligne que la définition donnée par le livre blanc n'est pas complète. La responsabilité ne se limite pas à définir clairement les rôles et les responsabilités de chacun mais qu'elle consiste également à préciser envers qui une personne ou un organe est responsable, et de quelle manière.

3.2. Outre les cinq principes mentionnés, le Comité aimerait souligner que la subsidiarité est le principe fondamental le plus important de la bonne gouvernance. Il réaffirme qu'il ne s'agit pas d'un simple principe de technique administrative et de répartition des pouvoirs mais de l'expression d'une certaine conception de l'individu, de sa liberté, de ses responsabilités et de la société dans laquelle il vit. La société fonctionnerait mieux si les citoyens avaient le sentiment que les décisions qui les concernent sont prises au niveau le plus approprié. Ce

(1) Par exemple:

- L'économie sociale et le marché unique — 12 octobre 1999.
- Première convention de la société civile organisée au niveau européen — 15 et 16 octobre 1999.
- Des choix pour l'avenir: conception du VI^e programme d'action communautaire pour l'environnement — 7 mars 2001.
- L'euro: pouvons-nous anticiper toutes les réactions? — 14 mai 2001
- Définir une stratégie pour une Union européenne durable: les points de vue de la société civile et des pouvoirs publics — 26 et 27 avril 2001.
- Conférence sur le rôle de la société civile organisée dans la gouvernance européenne — 8 et 9 novembre 2001.

(2) Voir par exemple:

- Le rôle et la contribution des organisations de la société civile dans la construction européenne JO C 329 du 17.11.1999.
- La conférence intergouvernementale de 2000: le rôle du Comité économique et social européen — JO C 117 du 26.4.2000.
- La Commission et les organisations non gouvernementales: renforcer le partenariat — JO C 268 du 19.9.2000.
- Objectifs stratégiques 2000-2005 — JO C 14 du 16.1.2001.
- La société civile organisée et la gouvernance européenne: contribution du Comité au livre blanc — JO C 193 du 10.7.2001.

niveau est déterminé non seulement par des critères territoriaux (européen, national, régional et local) mais aussi par des critères fonctionnels qui varient avec les connaissances spécifiques (pouvoirs publics, communauté économique, partenaires sociaux et autres organisations de la société civile). Au moment de choisir les acteurs à associer à la prise de décision, il y a lieu de prendre en compte, parallèlement à la «subsidiarité territoriale (verticale)», la «subsidiarité fonctionnelle (horizontale)»; ces deux types de subsidiarité sont, chacun à sa manière, les garants d'une meilleure réponse aux préoccupations des citoyens et d'une plus grande efficacité. Ces deux degrés de subsidiarité doivent fonctionner en tandem et se compléter mutuellement. Le Comité économique et social se trouve à la jonction entre la subsidiarité territoriale et la subsidiarité fonctionnelle et apporte ainsi une valeur ajoutée à l'amélioration de la bonne gouvernance européenne.

4. Propositions pour le changement

4.1. *Transparence et communication*

4.1.1. Le Comité se félicite des propositions du livre blanc visant à l'adoption d'une série de mesures ayant pour but de rendre le mode de fonctionnement des institutions européennes plus transparent et d'améliorer la communication. Plus grande sera l'ouverture du processus décisionnel au niveau communautaire, plus il sera facile aux citoyens et aux acteurs politiques des États membres de collaborer à l'élaboration et à la réalisation d'objectifs et d'actions communautaires, d'en comprendre la portée et de les évaluer de manière équitable. Le Comité se réjouit bien évidemment des efforts accomplis par la Commission et les autres institutions européennes en vue de rendre plus claires et de mieux faire comprendre toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

4.1.2. Le Comité souligne que la Commission européenne et le Parlement européen ont adopté ce principe dans une large mesure et qu'ils sont tout disposés à mettre en œuvre une coopération transparente et constructive. Le manque de transparence du Conseil, toutefois, est une source de préoccupation.

4.1.3. Le Comité, pour sa part, a pris des mesures en vue d'accroître la transparence de son mode de fonctionnement et accentuera encore sa politique de communication non seulement au niveau européen mais aussi au niveau des États membres et des pays candidats. Le Comité agira en collaboration avec la Commission, comme le prévoit le protocole de coopération entre les deux institutions.

4.1.4. L'exactitude de l'information, l'ouverture et l'amélioration de la communication au niveau des politiques communautaires n'est pas la tâche des seules institutions. Les acteurs politiques et les acteurs de la société civile des États membres doivent également participer à ce processus. C'est pourquoi le

Comité soutient sans réserve la demande faite par la Commission aux États membres dans le livre blanc; elle porte sur la nécessité d'un effort de promotion en faveur de l'échange d'information et de points de vue entre les autorités européennes et les autorités nationales, régionales et locales et les organisations de la société civile. Là comme ailleurs, les membres du CES peuvent contribuer à promouvoir dans leurs pays d'origine, à tous les niveaux, la compréhension pour les questions communautaires dont ils s'occupent.

4.1.5. Il faudra pour ce faire recourir à l'utilisation de tous les moyens modernes d'information et développer des canaux de communication dans le cadre d'un dialogue interactif avec la société civile et ses organisations. En ce qui concerne les moyens de communication, il y a lieu de prendre en compte les différences existant entre les États membres sur le plan de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. Le livre blanc comporte à cet égard un certain nombre de propositions qui recueillent l'approbation du Comité et qui devraient être rapidement mises en œuvre.

4.1.6. S'agissant de l'information des citoyens, le Comité aimerait souligner l'importance de l'éducation, qui n'est pas prise en considération par le livre blanc. Une tâche particulièrement importante incombe à cet égard aux établissements d'enseignement, tant formels (écoles, universités, centres de formation professionnelle) qu'informels (par exemple les organisations de la société civile, le lieu de travail ou les syndicats). Dans ce contexte, le recours aux méthodes d'éducation de type participatif et les organisations d'apprentissage informel sont extrêmement précieux. Il est nécessaire d'inculquer à tous les citoyens, enfants comme adultes, les réalités de base de l'Union européenne — sa raison d'être, ses membres, le processus décisionnel, les questions qui relèvent de sa compétence et celles qui ne sont pas de son ressort, la participation des États membres au processus décisionnel. Les citoyens européens seront ainsi en mesure non seulement de mieux comprendre, mais aussi de mieux apprécier l'information qu'ils reçoivent.

4.2. *Participation de la société civile*

4.2.1. La participation des citoyens à tous les stades de l'élaboration de la politique est l'une des préoccupations principales du livre blanc. La Commission fait valoir que l'influence des citoyens doit s'exercer à travers les organisations de la société civile agissant dans le cadre de «procédures de consultation structurées». Le Comité souscrit pleinement à ce projet.

4.2.2. Le livre blanc énumère un certain nombre d'organisations qui occupent une «place spéciale» dans la société civile. Il met l'accent sur le rôle important que jouent au niveau mondial les ONG dans la politique de développement mais omet de mentionner les organisations actives dans le domaine de la protection de l'environnement, de la protection sociale,

de la protection des consommateurs, des droits de l'homme et de la culture au sens large. Du point de vue du Comité, cette liste apparemment arbitraire et incomplète d'organisations de la société civile ne reflète pas la réalité. Il est d'autant plus urgent de définir le dialogue civil ainsi que les critères qualitatifs et quantitatifs de la représentativité, et d'établir une distinction claire entre «dialogue civil» et «dialogue social». Le Comité est déçu de constater que la Commission n'a tenu aucun compte, dans le livre blanc, de ses propositions antérieures sur ce sujet.

4.2.3. En ce qui concerne les critères de représentativité pour la sélection des organisations qui doivent prendre part au dialogue civil, il conviendrait de les définir afin de garantir la transparence et une procédure de sélection démocratique. Dans le livre blanc, la Commission a décidé de ne pas proposer de critères, contrairement à ce qu'avait suggéré le Comité dans son avis du 25 avril 2001.

4.2.4. Dans ce document, le Comité énumérait huit critères; il souhaite en ajouter un neuvième: la transparence. Pour être éligible, une organisation européenne doit:

- avoir une existence permanente au niveau communautaire;
- procurer un accès direct à l'expertise de ses membres et fournir dès lors une consultation rapide et constructive;
- se faire l'écho des préoccupations générales relatives aux intérêts de la société européenne;
- comporter des organes reconnus au niveau des États membres en tant que représentants d'intérêts particuliers;
- avoir des organisations membres dans la plupart des États membres de l'Union européenne;
- garantir la responsabilité de ses membres;
- être habilitée à exercer des fonctions de représentation et à agir au niveau européen;
- être indépendante et disposer d'un mandat propre, sans être liée par des instructions émanant d'organes extérieurs;
- être transparente, notamment sur le plan financier et sur le plan de ses structures de prise de décision.

4.2.5. Le Comité propose à nouveau de débattre de ces critères avec les institutions et les organisations de la société civile comme base d'une coopération pour l'avenir.

4.2.6. Le Comité attache une grande importance au fait que le rôle spécial des partenaires sociaux dans le cadre de la société civile organisée soit absolument clair. Il se félicite dès lors du fait que le livre blanc fasse expressément référence à ce rôle spécial et à l'influence spéciale des partenaires sociaux. La tâche des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social est un excellent exemple de la mise en œuvre concrète du principe de la gouvernance au niveau européen. Le dialogue

social européen est un mécanisme disposant de pouvoirs quasi législatifs (voir articles 137 et 138 du traité). Il est clairement défini en termes de participants, de pouvoirs et de procédures et son statut est quasi constitutionnel⁽¹⁾. Il tire sa spécificité des pouvoirs spéciaux et des responsabilités de ses participants, lesquels agissent de manière autonome. C'est la raison pour laquelle leur rôle et leurs responsabilités ne peuvent être transférés à d'autres politiques ou à d'autres acteurs. D'où l'insistance du Comité à faire valoir qu'il est vital⁽²⁾ de bien distinguer entre «dialogue social» et «dialogue civil».

4.2.7. Dans ce contexte, le Comité estime qu'il est fondamental de préciser que le CES n'est pas un forum de dialogue social. Il n'appartient en aucune manière au Comité dans son ensemble de traiter de questions relatives aux partenaires sociaux ou de proposer à ces derniers des solutions de rechange. Le Comité, qui est le représentant institutionnel de la société civile organisée, tire sa légitimité du fait que tous ses membres, en vertu de leur expertise, ont été mandatés par des organisations représentatives des États membres pour jouer un rôle constructif dans le processus de formation d'opinion au niveau européen en général. La valeur ajoutée du Comité réside dans le fait que la formation d'opinion associe tous les acteurs de la société civile, y compris les organisations autres que les partenaires sociaux.

4.2.8. Toutefois, sa composition et le rôle représentatif qui lui a été conféré par le traité de Nice font que le Comité est pour ainsi dire prédestiné à jouer un rôle clef dans la définition et la structuration du dialogue civil. Le Comité se bat depuis des années pour qu'un débat démocratique ait lieu au niveau européen entre les représentants de la société civile organisée; il a en outre — et c'est là une première contribution au débat — décrit les traits essentiels de ce dialogue civil⁽³⁾. De l'avis du Comité, l'institution d'un tel dialogue est un instrument essentiel dans l'application des principes de bonne gouvernance (ouverture, participation, fiabilité, efficacité et cohérence). En outre, le dialogue civil permettrait — en fournissant une tribune publique — de contribuer de manière capitale à promouvoir la transparence et à créer une tribune publique européenne comme condition sine qua non de l'identité européenne.

⁽¹⁾ Articles 137 et 138 du Traité.

⁽²⁾ Par exemple:

- Le rôle et la contribution des organisations de la société civile dans la construction européenne JO C 329 du 17.11.1999.
- La conférence intergouvernementale de 2000: le rôle du Comité économique et social européen — JO C 117 du 26.4.2000.
- La Commission et les organisations non gouvernementales: renforcer le partenariat — JO C 268 du 19.9.2000.
- Objectifs stratégiques 2000-2005 — JO C 14.1.janvier 2001.
- La société civile organisée et la gouvernance européenne: contribution du Comité au livre blanc — JO C 193 du 10.7.2001.

⁽³⁾ Voir avis JO C 268 du 19.9.2000, paragraphe 5.13.

4.2.9. Le Comité aimerait également souligner que le livre blanc part du principe que la société civile est homogène, ce qui n'est pas le cas, même au sein des États membres. La situation sera encore plus complexe avec le prochain élargissement. Le rôle des États membres dans la nomination des membres du CESE est dès lors crucial s'ils veulent faire en sorte que leurs intérêts particuliers et leur modèle de société soient représentés comme il convient afin de garantir une représentation équilibrée des composantes économiques et sociales de la société civile organisée européenne.

4.2.10. Le Comité soutient la proposition de la Commission de créer une base de données en ligne comportant des informations détaillées sur les organisations de la société civile dans l'intérêt d'un dialogue plus ouvert et plus structuré entre ces organisations et les institutions.

4.2.11. Même si la société civile devait voir à l'avenir son influence s'accroître de manière sensible dans l'élaboration de la politique communautaire, il est évident que la responsabilité de l'élaboration de la législation doit demeurer du ressort des institutions officielles, dans le cadre de la démocratie représentative. C'est aux autorités législatives et réglementaires qu'il appartient, en dernière instance, de concilier l'intérêt général et les intérêts particuliers des diverses organisations de la société civile; c'est à elles qu'il incombe de veiller au maintien de l'équilibre dans ce domaine.

4.2.12. Dans le contexte de la multiplication des modes et des forums de consultation, il est nécessaire de disposer de règles et de principes clairs afin de veiller à la bonne coordination et de renforcer la cohérence de la politique de consultation de l'UE. Cette dimension prendra une importance accrue avec l'élargissement. À cette fin, le Comité, dans l'intérêt de la transparence, de l'efficacité et de la responsabilité, insiste sur la nécessité pour la Commission de respecter sa promesse de publier la liste de ces 700 organes et soutient sans réserve la proposition de la Commission de rationaliser le système consultatif existant, lequel repose sur les organes de consultation susmentionnés.

4.2.13. Le Comité se félicite en outre de la proposition de la Commission d'adopter un code de conduite fixant des normes minimales de consultation. Il y a également lieu d'étendre le principe de transparence à la procédure de consultation elle-même et de rendre public le résultat de la procédure. Le Comité est également favorable à la proposition de la Commission de rendre publics les avis des experts.

4.2.14. En cas de consultation en ligne, la question de la représentativité et du poids des avis exprimés dans le processus décisionnel devrait se poser de manière encore plus aiguë. C'est pourquoi le Comité estime que les critères de représentativité doivent s'appliquer de manière égale et que les conditions de transparence doivent être respectées dans ce type de procédure de consultation.

4.3. *Améliorer les politiques, les réglementations et la rapidité des procédures*

4.3.1. Le Comité soutient la proposition formulée dans le livre blanc visant à simplifier et à accélérer le processus législatif européen, dans la mesure où les règles communautaires sont de plus en plus complexes et ont parfois davantage tendance à se surajouter aux réglementations nationales existantes au lieu de les simplifier et de les harmoniser.

4.3.2. Par ailleurs, le livre blanc passe sous silence la contradiction entre l'accroissement de la participation des acteurs politiques — y compris la société civile — à tous les niveaux et le désir d'une amélioration de la rapidité et de l'efficacité de la prise de décision. Davantage de démocratie, c'est aussi davantage de temps. L'accélération de la législation comporte des risques. Il y a lieu de trouver un équilibre entre une consultation adéquate et l'efficacité de la législation.

4.3.3. Le Comité est déçu par les insuffisances du livre blanc en ce qui concerne la prise en compte des avis qu'il a élaborés depuis octobre 2000 sur la simplification de la législation du marché unique⁽¹⁾. À la demande de la Commission, le Comité a également préparé un avis exploratoire⁽²⁾ sur ce sujet, qui contribuera à la préparation du «plan d'action pour l'amélioration de la législation» annoncé dans le livre blanc. Le Comité est favorable à un programme de simplification bien structuré, établissant des priorités claires, des calendriers concrets et des moyens de surveillance et de contrôle. Ce programme devrait s'appuyer sur un code de conduite pour les institutions communautaires. À ce jour, seul le Comité économique et social européen a adopté un code de conduite pour la simplification.

4.3.4. En ce qui concerne la manière d'améliorer la réglementation et de combiner les différents instruments politiques, le Comité estime que l'opportunité de la législation communautaire doit être évaluée au cas par cas en se fondant sur les principes de proportionnalité et de subsidiarité. Le recours au règlement ne doit se faire que s'il n'existe pas de meilleure solution. Les principaux intéressés affectés par cette mesure devraient être consultés lors de l'évaluation du modèle approprié.

(1) Avis du Comité économique et social sur la simplification de la réglementation au sein du marché unique — avis d'initiative, Bruxelles, 19 octobre 2000 (JO C 14 du 16.1.2001); avis du Comité économique et social sur la simplification (supplément d'avis) — Observatoire du marché unique, Bruxelles, 29 novembre 2001 (JO C 48 du 21.2.2002).

(2) Avis du Comité économique et social sur la communication de la Commission sur la simplification et l'amélioration de l'environnement réglementaire [(COM)2001 726 final], 21 mars 2002.

4.3.5. Une analyse systématique et indépendante de l'impact et des effets coûts-bénéfices s'impose avant toute proposition de législation. Au cours des quinze dernières années, la Commission a bien effectué des études d'impact mais leur efficacité demeure limitée dans la mesure où il n'est pas garanti que ces études soient réalisées de manière indépendante; elles ne comportent aucune solution de rechange à l'adoption d'actes législatifs et demeurent souvent internes, alors même qu'elles devraient être systématiquement rendues publiques, de même que les projets de législation dans le domaine considéré.

4.3.6. Outre l'analyse préalable à toute nouvelle mesure législative et à la modification d'une mesure législative existante, il conviendrait d'effectuer une analyse d'impact portant sur l'acte législatif final modifié. Le résultat final décidé par les législateurs est souvent très différent de la proposition initiale de la Commission et débouche parfois sur une législation complexe, excessivement rigide et coûteuse.

4.3.7. Le Comité se félicite des suggestions du livre blanc concernant le recours croissant des instruments de réglementation autres que la législation. Néanmoins, le livre blanc privilégie principalement, comme approche dominante pour la future réglementation, la coréglementation. Le Comité plaide en faveur d'une évaluation sur un pied d'égalité, à l'aide de critères objectifs, des avantages et des inconvénients de toutes les solutions de rechange aux mesures législatives. Il n'y a aucune raison d'accorder davantage d'attention à un modèle donné, à moins qu'il ne constitue la réponse la plus adaptée à la fois au domaine concerné, aux connaissances requises et aux forums existants et aux acteurs représentés.

4.3.8. Le Comité souhaite souligner l'utilité d'instruments tels que l'autoréglementation et les accords volontaires dont l'efficacité en matière d'évaluation, de décision et de mise en œuvre est prouvée. Toutefois, l'autoréglementation ne doit jamais prendre le pas ni sur les droits fondamentaux, ni sur les principes fondamentaux qui sous-tendent la construction de l'Union européenne.

4.3.9. Le Comité économique et social se félicite de la proposition du livre blanc de recourir davantage, à l'avenir, à la méthode ouverte de coordination. Cette méthode ne doit pas cependant être confondue avec la procédure législative et il doit être bien clair que son utilisation se limite aux domaines dans lesquels la responsabilité première est du ressort des États membres. Ces derniers s'appuieront sur des politiques élaborées d'un commun accord qui seront mises en œuvre par le biais de plans d'action nationaux, d'examen mutuels, d'échanges de bonnes pratiques, de comparaison des performances etc. Cette méthode est déjà utilisée dans le domaine de l'exclusion sociale, de l'emploi, de la politique de l'immigration, du droit d'asile et de la sécurité sociale. Cette méthode, tout en respectant pleinement la subsidiarité, suppose un nouvel équilibre entre les mesures législatives et non législatives. Le Comité économique et social met toutefois en garde contre toute tendance inflationniste en la matière et contre le risque de créer des procédures qui se chevaucheraient ainsi qu'une bureaucratie excessive.

4.3.10. Le Comité observe également que la méthode ouverte de coordination est utilisée au cas par cas et que les instruments utilisés — orientations communes, plans d'action nationaux, échanges de bonnes pratiques — doivent varier en fonction des particularités de la question traitée et des objectifs à atteindre. Le Comité estime toutefois que le succès du recours à cet instrument suppose une évaluation publique et systématique des progrès réalisés dans les États membres.

4.3.11. Le Comité doit également adapter ses méthodes de travail à cette nouvelle évolution institutionnelle et jouer un rôle plus important en la matière. Le travail à effectuer en rapport au Conseil des ministres et au Conseil européen doit être revu à la hausse. Le Comité doit avoir davantage de possibilités de se faire entendre sur les documents présentés au Conseil européen et devrait être invité aux réunions informelles du Conseil dans le cadre de ses compétences.

4.3.12. Le Comité préconise la prudence en ce qui concerne la prolifération des organes européens autonomes de réglementation. Avant de créer un nouvel organe, il convient d'apporter la preuve qu'il apportera véritablement une valeur ajoutée et qu'il n'alourdira pas la machine bureaucratique. Ces organes ne doivent pas ajouter une nouvelle couche aux structures administratives existantes mais doivent s'intégrer dans des réseaux d'expertise et exploiter les synergies entre les organismes régionaux, nationaux et européens. En outre, l'organisation et les activités de ces organes devraient faire l'objet d'une surveillance attentive dans la mesure où elles peuvent être à l'origine de la définition de politiques importantes sans être soumises au contrôle démocratique; en cela, elles risquent de ne pas servir à pallier le «déficit démocratique».

5. Le rôle du Comité économique et social dans l'amélioration de la participation des citoyens

5.1. Chaque institution a un rôle à jouer afin de veiller à ce que les citoyens européens soient réellement associés à la construction européenne. Le Comité économique et social, comme l'a confirmé le traité de Nice, est l'organe consultatif officiel composé de représentants des milieux économiques et sociaux de la société civile organisée. Il a un rôle clef à jouer dans la définition de la législation communautaire et constitue un lien essentiel entre l'Europe et la société civile organisée dans les États membres, dans la mesure où il offre un forum permanent et structuré de dialogue et de consultation.

5.2. Le Comité souhaite faire valoir trois éléments prouvant qu'il apporte une réelle valeur ajoutée à l'amélioration de la gouvernance en Europe:

- tout d'abord, le Comité a l'habitude de travailler dans un processus qui promeut le consensus et qui a pour but de dégager l'intérêt commun parmi les intérêts des différentes organisations de la société civile qui siègent en son sein, même lorsque ces derniers, parfois, sont conflictuels au début. C'est un fait que chacune des organisations participant au processus de consultation a tendance à présenter ses intérêts particuliers comme l'intérêt général. Les avis du Comité, fondés sur une méthode de travail allant «de la base au sommet» reflètent une synthèse des différents points de vue et un consensus qui peuvent aider la Commission, le Parlement européen et le Conseil à prendre en compte l'intérêt général lors de la préparation et de l'adoption des actes législatifs.
- en second lieu, la nomination par les États membres des membres du CES choisis pour leur expérience et leurs connaissances dans un large éventail de domaines garantit qu'ils disposent non seulement des connaissances requises mais aussi qu'ils sont parfaitement au fait de l'actualité de leur pays d'origine. Cela signifie qu'ils sont à même d'élaborer des avis fondés, pratiques et équilibrés et d'évaluer si les mesures communautaires sont acceptables dans leurs pays respectifs;
- en troisième lieu, les membres du CES sont également capable de promouvoir la compréhension pour ces mesures dans leur pays et d'expliquer aux membres des organisations auxquelles ils appartiennent, dans le cadre d'un dialogue interactif, la pertinence de l'UE dans leur vie de tous les jours, ce qui permet de mieux faire accepter l'application desdites mesures.

5.3. Le Comité est le forum permettant d'officialiser ce dialogue civil. Il est désireux, en coopération avec la Commission⁽¹⁾, de développer son rôle de forum de dialogue et de consultation, dans la mesure où cela permet d'associer efficacement à ses travaux des éléments de la société civile organisée qui ne sont pas actuellement représentés par ses membres. Le Comité cherche d'ores et déjà à remédier à cet état de fait en organisant des manifestations publiques et des auditions, comme le mentionne son avis précédent.

5.4. Le CES, désireux d'apporter une contribution pratique à la gouvernance européenne, s'efforcera de promouvoir de meilleures synergies avec les institutions européennes:

- il accroîtra ses efforts afin de mettre en œuvre les accords prévus par le protocole de coopération avec la Commission européenne;
- il s'efforcera de créer des mécanismes similaires pour une coopération étroite avec le Conseil, comme l'a indiqué M. Ramón de Miguel, ministre espagnol des affaires étrangères, lors de son intervention à l'occasion de la session plénière du Comité du 17 janvier 2002;

- il cherchera activement à développer ses relations avec le Parlement européen, conformément au plan d'action pour les relations CESE/PE adopté par le Bureau du Comité le 10 octobre 2001⁽²⁾ et à la résolution du Parlement européen sur la gouvernance européenne du 29 novembre 2001⁽³⁾.

6. Résumé

6.1. Le Comité économique et social se félicite du livre blanc sur la gouvernance européenne. Il invite la Commission à mettre en œuvre en temps utile les réformes relatives à la bonne gouvernance qui sont nécessaires au renforcement de la confiance des citoyens européens dans le projet européen, et à préparer le futur élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne.

6.2. Le CES est le représentant institutionnel de la société civile organisée; en tant que tel, il suit activement les dossiers relatifs à la gouvernance européenne. Au cours des trois dernières années, il a organisé des débats, émis plusieurs avis et formulé nombre de propositions concrètes dans ce domaine. Il déplore qu'un grand nombre de ces propositions n'ait pas été prises en compte par la Commission dans son livre blanc.

6.3. Le CES souscrit sans réserve aux cinq principes de bonne gouvernance proposés par la Commission. Il souhaite ajouter à ces principes la subsidiarité — à la fois fonctionnelle (horizontale) et territoriale (verticale) — en tant que principe fondamental le plus important de la bonne gouvernance. Le Comité se situe à la jonction entre la subsidiarité territoriale et la subsidiarité fonctionnelle et apporte ainsi une valeur ajoutée à l'amélioration de la gouvernance européenne.

6.4. Le Comité souligne la nécessité d'une plus grande transparence des méthodes de travail des institutions européennes, et notamment de celles du Conseil. Il estime que les institutions doivent offrir, en collaboration avec les acteurs politiques et les acteurs de la société civile des États membres, une information exacte et extensive sur les politiques communautaires. Le CES a un rôle à jouer à cet égard. Pour ce faire, il est nécessaire de recourir à l'utilisation de moyens de communication modernes et au dialogue interactif.

⁽²⁾ DI 149/2001.

⁽³⁾ Le point 12 de cette résolution précise que le Parlement européen «propose, en s'appuyant sur des suggestions de la Commission et du Comité économique et social, de conclure un accord interinstitutionnel sur la consultation démocratique qui engage les trois institutions envers des normes et pratiques de consultation arrêtées au niveau communautaire».

⁽¹⁾ Comme le prévoit le Protocole.

6.5. Le Comité aimerait souligner l'importance de donner aux citoyens européens des connaissances solides sur les éléments fondamentaux de la construction européenne par le biais des établissements et des méthodes d'enseignement, tant formels qu'informels.

6.6. Le Comité souscrit pleinement au plan de la Commission visant à associer les organisations de la société civile à tous les stades la définition des politiques dans le cadre de «procédures de consultation structurées», et se félicite de la proposition d'adopter un code de conduite pour la consultation. Toutefois, il est nécessaire d'établir de toute urgence une distinction claire entre «dialogue civil» et «dialogue social» et d'établir des critères de représentativité pour la sélection des organisations de la société civile qui prendront part au dialogue civil. À cette fin, le Comité réitère sa proposition de définir des critères pour les organisations représentatives.

6.7. En ce qui concerne l'amélioration de la réglementation, le CES soutient la proposition du livre blanc visant à simplifier la législation communautaire. Toutefois, le livre blanc ne formule aucune proposition concrète dans ce domaine et ne tient aucun compte des différents avis émis par le Comité sur la simplification de la législation du marché unique. Outre la simplification de la législation, le Comité préconise la création

d'un mécanisme d'analyse d'impact systématique et indépendant ainsi qu'une évaluation objective des nouveaux modes de législation. Il se félicite de l'extension du recours à la méthode ouverte de coordination dans les domaines qui relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres. Le Comité doit adapter ses méthodes de travail à cette nouvelle évolution institutionnelle et jouer un rôle plus important en la matière.

6.8. En ce qui concerne la valeur ajoutée qu'apporte le CES à la gouvernance européenne, il y a lieu de préciser ce qui suit: le Comité offre une synthèse des opinions de la société européenne afin d'aider les institutions dans leur prise de décision; les membres du CES, nommés par les États membres, représentent un réservoir de savoir non seulement dans leurs domaines de spécialité mais aussi sur leurs pays respectifs; ils contribuent à faciliter la compréhension des politiques européennes dans le cadre d'un dialogue interactif, tant au niveau européen qu'au niveau national.

6.9. Le Comité est désireux de développer, en collaboration avec la Commission, son rôle de forum du dialogue et de la consultation. Il intensifiera ses efforts en vue de mettre en œuvre les accords prévus par le protocole de coopération signé avec la Commission et s'efforcera de créer des mécanismes de coopération similaires avec le Conseil et le Parlement européen.

Bruxelles, le 20 mars 2002.

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 concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés et modifiant la directive 2001/18/CE»

(COM(2001) 182 final — 2001/0180 COD)

(2002/C 125/14)

Le 15 septembre 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mars 2002 (rapporteur: M. Espuny Moyano).

Lors de sa 389^e session plénière (séance du 21 mars 2002), le Comité économique et social européen a approuvé le présent avis par 81 voix pour, 10 contre et 21 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission vise à établir un cadre réglementaire pour la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés (OGM) et des denrées alimentaires et aliments qui sont destinés aux animaux et produits à partir d'OGM. Elle a pour finalité de faciliter le retrait de ces produits au cas où des effets néfastes et imprévus seraient constatés pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement, de surveiller de manière ciblée leur action éventuelle sur le milieu et de les soumettre à un étiquetage précis et complet, de manière à permettre aux exploitants et aux consommateurs d'exercer efficacement leur liberté de choix et aux autorités de contrôler et de vérifier les affirmations figurant sur les étiquettes.

1.2. Le règlement envisagé s'applique à toutes les phases de la mise sur le marché de produits qui consistent en OGM ou en contiennent, ou encore de denrées alimentaires et aliments pour animaux produits à partir de tels organismes, y compris les additifs et les arômes.

1.3. Les médicaments à usage humain ou vétérinaire sont exclus du champ d'application de la réglementation projetée (règlement (CE) n° 2309/93 du Conseil).

1.4. Code unique

Grâce à un comité de réglementation, dont la création est prévue par l'article 10 du projet, la Commission établira un système qui définira un code unique pour chaque OGM et le lui assignera. Les adaptations du système s'effectueront selon le même mécanisme (article 8).

1.5. Exigences en matière de traçabilité et d'étiquetage des OGM

1.5.1. L'étiquette des produits préemballés qui sont des OGM ou qui en contiennent devra porter la mention «Ce produit contient des OGM».

1.5.2. Au premier stade de la mise sur le marché, il sera obligatoire de mentionner la nature d'OGM du produit concerné et le code unique.

1.5.3. Cette information sera répercutée à tous les stades ultérieurs.

1.5.4. Elle devra être conservée durant cinq années.

1.6. Exigences en matière de traçabilité pour les produits obtenus à partir d'OGM

1.6.1. L'exploitant qui met sur le marché des produits obtenus à partir d'OGM transmettra à celui qui les reçoit une indication de tout ce qui, parmi les aliments, avec leurs additifs et arômes, ainsi que parmi les matières premières ou adjuvants destinés à l'alimentation animale, est produit à partir de tels organismes.

1.6.2. L'exploitant devra garder ladite information durant cinq années.

1.7. Dérogations

1.7.1. L'article 6 prévoit un certain nombre de dérogations. Ainsi, les exploitants qui livrent des denrées aux consommateurs finaux sont exemptés de l'obligation de garder trace de leur identité.

1.8. La proposition prescrit aux États membres d'instaurer des mesures d'inspection et de contrôle et dispose que la Commission élaborera au préalable des lignes directrices techniques en matière d'échantillonnage et d'analyse.

1.9. Le texte prévoit que les États membres fixent les sanctions applicables aux violations de ses dispositions.

1.10. Il précise qu'il entrera en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication, encore que pour la majeure partie de son contenu, il ne le fera qu'à partir du quatre-vingt-dixième jour après celui où le dispositif d'élaboration et d'attribution des codes uniques aura été publié au *Journal officiel des Communautés européennes*.

2. Observations générales

2.1. Le Comité salue l'effort qu'a déployé la Commission en élaborant la proposition de règlement à l'examen, ainsi qu'un texte auquel elle est bien évidemment liée, la proposition de règlement du Parlement et du Conseil concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés. Reconnaisant qu'en matière de commercialisation et d'étiquetage d'OGM, la législation existant actuellement pêche par manque de cohérence et d'exhaustivité, le Comité se réjouit qu'il soit proposé d'appliquer un traitement identique et uniforme aux produits destinés à l'alimentation humaine et animale, dans la mesure où une telle disposition améliorera la cohérence, la clarté et la sécurité tant pour les exploitants que pour les utilisateurs et les consommateurs. La législation existante ne garantit pas entièrement le droit des consommateurs à être informés et à faire des choix en connaissance de cause.

2.2. Le règlement proposé offre toutefois de graves sujets d'inquiétude et certains passages suscitent des difficultés de compréhension, par exemple la distinction opérée entre les produits obtenus à l'aide d'OGM et ceux obtenus à partir d'OGM.

2.3. Le règlement se fonde à juste titre sur l'article 95 du traité instituant la communauté européenne, qui porte sur le rapprochement des législations des États membres et vise à assurer le fonctionnement du marché intérieur tout en respectant le niveau élevé de protection assuré dans l'Union européenne.

2.4. La directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE fixe, dans une perspective de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, le cadre juridique applicable pour diffuser ainsi et commercialiser des OGM à l'intérieur de la Communauté. Selon ces prescriptions, ne peuvent être disséminés ou mis sur le marché que les produits dont des analyses scientifiques rigoureuses ont établi, dans le respect des obligations et procédures fixées par elle, qu'ils sont sûrs pour l'homme ou l'animal, sanitaires, ainsi que pour le milieu ambiant. De la même manière, la directive

2001/18/CE instaure l'obligation de mettre en œuvre un plan de surveillance destiné à suivre et à identifier tout effet direct ou indirect, immédiat, différé ou imprévu que les produits qui consistent en OGM, en contiennent ou sont obtenus à partir de ces organismes peuvent avoir sur la santé humaine et animale et sur l'environnement après leur mise sur le marché.

2.5. Dans la mesure où la directive-cadre susmentionnée doit déjà assurer la protection de la santé et de l'environnement, la proposition de règlement qui fait l'objet du présent avis doit se focaliser sur la réglementation de la traçabilité des OGM et aliments à destination humaine ou animale qui sont produits à partir d'eux, en étant conçue comme un outil au service de la sécurité et de la sauvegarde de la santé, lesquelles sont d'ores et déjà protégées comme il a été indiqué et comme un instrument visant à améliorer l'étiquetage des produits génétiquement modifiés destinés à l'alimentation humaine et animale.

2.5.1. Cependant, le Comité l'a mentionné dans son avis sur le Livre blanc sur la responsabilité environnementale⁽¹⁾, «en ce qui concerne les dommages causés à l'environnement ou à la biodiversité, il est urgent de préciser le régime de responsabilité». Il convient également d'apporter une clarification en ce qui concerne la responsabilité en matière de «contamination accidentelle» par des OGM dans les produits biologiques pour lesquels le seuil est actuellement de 0 %. En matière d'OGM, la question de la responsabilité n'est pas réglée, ni dans le texte des règlements faisant l'objet d'une discussion, ni dans le projet de directive qui a été soumis. Le Comité estime que cela est inacceptable.

2.6. Le projet de règlement européen sur les principes généraux de la législation alimentaire et l'Autorité alimentaire européenne fixe les principales obligations en matière de santé et de sécurité alimentaire, parmi lesquelles il fait figurer la traçabilité, laquelle doit, dans le cas des OGM et des produits dérivés d'OGM, doit coïncider avec celle prescrite dans le cadre que l'on vient d'évoquer.

2.7. Les exigences de traçabilité proposées nécessiteront, en plus d'une documentation d'appui et de certificats, toute une série de vérifications et de contrôles supplémentaires de la part des acteurs économiques et des autorités de contrôle, ce qui entraînera des coûts supplémentaires pour les matières premières et les productions finales. Les produits importés (OGM mêmes, produits en contenant ou obtenus à partir de tels organismes) posent toutefois un problème spécifique dans la mesure où le produit final ne présente pas de traces d'OGM. Le Comité est parfaitement conscient du fait que ces propositions nécessiteront un engagement de la part des organisations internationales, des autorités nationales et des partenaires commerciaux, et qu'il faudra probablement quelques années avant qu'elles ne soient complètement mises en œuvre.

(1) Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc sur la responsabilité environnementale», JO C 268 du 19.9.2000, p. 19.

2.8. En outre, il sera nécessaire de procéder à des vérifications et contrôles pour lesquels les autorités nationales responsables de cette bonne mise en œuvre auront besoin de ressources supplémentaires, tant économiques qu'humaines. Il conviendra de mobiliser des ressources adéquates tant au niveau communautaire que national afin d'assurer une mise en œuvre et un contrôle effectifs de la législation proposée, de façon à éviter que la mobilisation s'effectue au détriment de la visée première de leur mission, qui est de contrôler la sûreté des denrées et des aliments pour animaux.

2.9. Dans le cas des produits destinés à l'alimentation humaine et animale où le matériel génétiquement modifié n'est plus présent même s'il y a été utilisé, les prescriptions de traçabilité et d'étiquetage sont difficilement contrôlables, ce qui peut donner lieu à des pratiques déloyales et à des fraudes. Ainsi, il est possible de substituer des huiles hautement raffinées et des hydrolysats de maïs obtenus à partir de matières premières génétiquement modifiées à leurs équivalents non modifiés génétiquement, étant donné que les uns et les autres sont identiques du point de vue de la composition, des caractéristiques et de l'usage.

2.10. Conséquence de l'application de ces exigences nouvelles, l'augmentation du coût du produit final risquerait de se répercuter sur le consommateur. Toutefois, Le Comité souligne que les coûts des nouvelles technologies devraient être supportés par les producteurs d'OGM et se répercuter sur les produits génétiquement modifiés plutôt que sur les produits traditionnels par le biais de l'étiquetage «sans OGM».

2.11. Les gouvernements nationaux européens et les instances politiques de l'Union européenne doivent veiller à ce que le renforcement des contraintes visant à la protection des personnes et de l'environnement soit également d'application au niveau international. Ils sont invités à œuvrer dans les instances internationales, notamment au sein de l'OCDE et de la commission du codex alimentarius, en faveur de l'adoption de réglementations internationales. Cela devrait permettre de réduire, voire d'éliminer d'éventuelles entraves aux échanges.

2.12. L'application de mesures permettant de distinguer le produit sans OGM du produit génétiquement modifié peut apporter un avantage compétitif aux entreprises qui font le choix de la qualité et qui peuvent présenter aux consommateurs un produit traçable et transparent dans sa composition.

3. Observations particulières

Le paragraphe 7.3 de la fiche financière («Autres dépenses de fonctionnement découlant de l'action») semble comporter une erreur de calcul pour ce qui est de l'enveloppe globale des missions (point A.7) : fondé sur trois missions de trois jours à 1 000 EUR chacune, le montant total ne peut être de 1 300 EUR comme indiqué dans la proposition.

4. Observations finales

En conclusion, le Comité est conscient de l'ampleur des efforts déployés par la Commission pour compléter et clarifier l'encadrement réglementaire en vigueur et formule les recommandations suivantes en matière de traçabilité et d'étiquetage.

4.1. L'utilisation des OGM a suscité un vaste débat de société, qui a souvent donné lieu à des prises de position extrêmes et dépourvues de tout fondement scientifique sérieux. Aussi le Comité recommande-t-il à la Commission de lancer une campagne d'information afin d'expliquer à l'opinion publique les avantages et les risques que présente l'utilisation d'OGM tant pour l'alimentation humaine et animale que pour l'environnement. À cet égard, les informations fournies par des organismes indépendants sont essentielles : elles aident les consommateurs à choisir ce qu'ils mangent en connaissance de cause, compte tenu notamment de considérations environnementales et éthiques, et des technologies utilisées pour produire les denrées alimentaires.

4.2. Les deux propositions de règlement visant à la refonte et à l'amélioration de l'étiquetage et de la traçabilité des produits contenant des OGM ou fabriqués à partir de tels produits à toutes les étapes de la chaîne alimentaire prennent en compte le principe de précaution et améliorent la transparence comme condition préalable à la liberté de choix du consommateur. Ils facilitent la tâche des autorités chargées du contrôle et créent de meilleures conditions pour effectuer des recherches sur les effets à long terme pour l'homme et l'environnement de l'ingénierie génétique dans le domaine des produits alimentaires.

4.3. L'autorisation des OGM repose sur une sévère évaluation scientifique initiale, garantissant que le produit autorisé ne comporte pas de risques pour la santé et qu'il peut circuler librement dans la mesure où les consommateurs sont bien informés grâce à la traçabilité et à l'étiquetage et peuvent réellement opérer un choix.

4.4. L'utilisation d'OGM est une réalité dans le monde entier: en 2001, ces organismes ont été cultivés sur 52,6 millions d'hectares, ce qui représente une augmentation de 19 % par rapport à l'année précédente et confirme la tendance constante à la hausse, bien que les sondages réalisés auprès des consommateurs mettent en évidence qu'une nette majorité est hostile aux aliments génétiquement modifiés.

4.5. En tout état de cause, le Comité attire l'attention de la Commission sur l'importance de réaliser des recherches approfondies. Celles-ci sont en effet un préalable indispensable

à l'octroi de toute autorisation relative à l'utilisation de nouveaux OGM et doivent respecter le principe de précaution tout en évitant les effets indésirables.

Bruxelles, le 21 mars 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les propositions d'amendements ci-après, qui ont obtenu au moins un quart des voix, ont été rejetées au cours de la discussion :

Paragraphe 2.5

Remplacer le paragraphe 2.5 par le texte suivant :

«En fait, la proposition de règlement à l'examen ne peut pas se concentrer sur la seule réglementation de la traçabilité des OGM et des produits destinés à l'alimentation humaine et animale obtenus à partir d'OGM, mais doit également prendre en considération les produits destinés à l'alimentation humaine et animale obtenus avec un OGM. En effet, un enzyme, comme toute autre molécule qui accélère le processus chimique de transformation, participe activement aux diverses réactions de chimie moléculaire qui conduisent à l'obtention du produit. L'on ne peut donc pas appliquer le principe de l'équivalence substantielle des deux produits finaux, le premier étant obtenu par un procédé naturel et le second avec un OGM, car il s'agit en tout état de cause de substances non naturelles pour lesquelles il n'existe pas, pour l'instant, de preuves expérimentales attestant qu'elles puissent conduire à la production d'aliments identiques non seulement du point de vue organoleptique, mais également du point de vue de la salubrité, du goût, de la saveur, etc. Il convient dès lors que les règles d'étiquetage et de traçabilité s'appliquent également à des produits obtenus avec un OGM.»

Résultat du vote

Voix pour: 28; voix contre: 51; abstentions: 14.

Paragraphe 2.7

Remplacer le paragraphe 2.7 par le texte suivant :

«Eu égard à la volonté d'assurer une transparence maximale, les exigences de traçabilité proposées devraient en tout état de cause être respectées, même si elles nécessitent une série de vérifications et de contrôles supplémentaires tant de la part des exploitants que des autorités de contrôle. Il convient d'étudier un système qui garantisse par ailleurs aux consommateurs une transparence maximale également sur les produits importés (qu'il s'agisse d'OGM, qu'ils contiennent des OGM ou qu'ils aient été fabriqués à partir d'OGM ou avec un OGM) qui ne comportent cependant pas de traces d'OGM au niveau des produits finaux.»

Résultat du vote

Voix pour: 30; voix contre: 59; abstentions: 16.

Paragraphe 4.1

Modifier la première phrase comme suit:

«L'utilisation des OGM a suscité un vaste débat de société, qui a souvent donné lieu à des prises de position extrêmes et dépourvues de tout fondement scientifique qui a parfois été marqué par la crainte, voire l'incertitude concernant les conséquences éventuelles.»

Résultat du vote

Voix pour: 50; voix contre: 53; abstentions: 9.

Nouveau paragraphe 4.3.1

«Le Comité considère qu'une lacune importante tient au fait que les viandes et les productions animales provenant d'animaux nourris avec des aliments génétiquement modifiés ne doivent pas être étiquetées. Cela amoindrit de façon décisive la recherche du libre choix des consommateurs.»

Résultat du vote

Voix pour: 43; voix contre: 56; abstentions: 8.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté»

(COM(2002) 7 final — 2002/0013 COD)

(2002/C 125/15)

Le 30 janvier 2002, 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.

Le 19 février 2002, le Bureau du Comité a chargé la section «Transport, énergie, infrastructure, société de l'information» de préparer les travaux en la matière.

Lors de sa 389^e session plénière, le 21 mars 2002, et étant donné l'urgence de la procédure, le Comité économique et social a désigné M. Tosh rapporteur général et a adopté l'avis suivant, à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. L'article 10 paragraphe 3 du Règlement du Conseil (CEE) n°95/93 ⁽¹⁾ stipule qu'un transporteur aérien auquel l'on aurait attribué des créneaux horaires ne peut prétendre à la même série de créneaux pour la saison correspondante suivante, à moins qu'il ne puisse apporter la preuve qu'il a utilisé ces créneaux pendant 80 % au moins de la période pour laquelle ils ont été attribués. S'il ne peut en apporter la preuve, l'ensemble de la série de créneaux horaires sera restitué au pool, à moins que le transporteur ne puisse justifier leur non-utilisation comme le prévoit l'article 10, paragraphe 5 (règle du «créneau utilisé ou perdu»).

1.2. Les attentats du 11 septembre 2001 et la tournure politique des événements à la suite de ces attaques (crise en Afghanistan) ont sérieusement affecté l'activité des transporteurs aériens et entraîné une chute marquée de la demande jusqu'à la fin de la saison d'été 2001 ainsi que pendant la saison d'hiver 2001/2002.

1.3. Afin de s'assurer que la non-utilisation des créneaux horaires attribués pour ces saisons n'entraîne pas pour les transporteurs aériens une perte de leurs droits sur ces créneaux, il apparaît nécessaire d'indiquer clairement et sans équivoque possible que les saisons de planification horaire susmentionnées ont été gravement affectées par les attaques terroristes du 11 septembre 2001.

1.4. En conséquence, il est proposé d'introduire dans le règlement un nouvel article 10.a par lequel les coordinateurs sont obligés d'accepter le statut dit «du droit du grand-père» pour les créneaux horaires des deux saisons (été 2001 et hiver 2001/2002).

1.5. Cela permettra d'uniformiser quelque peu l'application de cette disposition du règlement au sein de la Communauté et d'éviter que la crise actuelle ne soit interprétée différemment par les divers États membres.

1.6. En dernier lieu, la présente proposition ne porte pas atteinte à la proposition de la Commission, adoptée le 20 juin 2001, en vue de modifier le règlement en vigueur ⁽²⁾ étant donné que cette dernière proposition est de plus grande portée.

2. Observations générales et conclusions

2.1. Le CES accueille favorablement la proposition de la Commission dans la mesure où elle tient compte des circonstances exceptionnelles et donne une sécurité juridique aux coordinateurs.

2.2. En fait, les coordinateurs s'exposent à des poursuites judiciaires, sauf si la règle du «créneau utilisé ou perdu» est définie clairement et sans équivoque possible.

2.3. Dans le même temps, la proposition assure une certaine sécurité de planification aux transporteurs.

⁽¹⁾ Règlement du Conseil (CEE) n° 95/93 du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 14 du 22.1.1993, p. 1) — Avis du CES: JO C 339 du 31.12.1991, p. 41.

⁽²⁾ COM(2001) 335 final du 20.6.2001, 2001/0140 (COD). Avis du CES en préparation.

2.4. En dernier lieu, le CES note que la présente proposition ne porte pas atteinte à la proposition adoptée le 20 juin 2001. Cette dernière, qui est de plus grande portée, est destinée à garantir une gestion et une utilisation rationnelles des rares

créneaux horaires disponibles dans les aéroports surchargés, sans toutefois modifier fondamentalement le système actuel d'attribution des créneaux, qui repose sur le principe des «droits acquis» ou de «l'antériorité».

Bruxelles, le 21 mars 2002.

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 modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport»

(COM(2001) 544 final — 2001/0229 COD)

(2002/C 125/16)

Le 14 novembre 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 156 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 février 2002 (rapporteur: M. Kleemann).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 21 mars), le Comité a adopté par 54 voix pour et 5 abstentions, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La proposition de la Commission prévoit de réduire le nombre de priorités du réseau transeuropéen et de les revoir afin d'optimiser la capacité du réseau, en concentrant les investissements sur les secteurs souffrant de goulets d'étranglement. Trois projets sont déjà achevés et l'importance de certains projets ferroviaires et transalpins est confirmée. Six nouveaux projets et de nouveaux tronçons pour deux projets existants sont prévus.

1.2. Le CES a été associé à toutes les phases de développement des RTE et a d'emblée pleinement soutenu le projet de RTE et préconisé l'utilisation de critères clairs et la mise en oeuvre des aides appropriées.

2. Observations générales

2.1. Le Conseil européen de Göteborg a mis en avant la nécessité de réorienter le transport routier vers le train, le

bateau et le transport public de passagers. En présentant la proposition à l'examen, la Commission répond à cette demande du Conseil.

2.2. La hausse du trafic au sein de l'UE a différentes causes; parmi celles-ci, l'utilisation accrue des voitures particulières à des fins publiques et privées représente une part essentielle de l'utilisation des systèmes de transport. D'une part, la distance entre le domicile et le lieu de travail, le changement des habitudes de consommation et l'essor considérable du trafic lié à des activités de loisir ont entraîné une hausse sensible du volume de trafic. D'autre part, la densité du trafic de poids lourds a connu une forte augmentation ces dernières années dans un certain nombre de régions et d'agglomérations urbaines. La globalisation de l'économie, jointe à un fonctionnement plus intensif du marché intérieur, à de nouveaux modes de production et à la logistique correspondante, contribuent entre autres à modifier la structure économique et provoquent nécessairement un développement du trafic pour tous les modes de transport. Avec l'adhésion des pays candidats, les tronçons transfrontaliers — qui selon la Commission comptent parmi les principaux goulets d'étranglement actuels — en seront affectés dans une mesure accrue.

2.3. Le Comité est convaincu que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la politique des transports, mais qu'il faudrait appliquer à tous les modes de transport des normes environnementales qui leur assurent une égalité de traitement. L'on a omis de considérer jusqu'ici le fait qu'il n'existe pas pour l'instant pour les moteurs diesel des locomotives et des navires destinés à la navigation intérieure — notamment en cas de nouvelle acquisition — de normes en matière de protection de l'environnement, telles que les normes en matière de gaz d'échappement, comparables à celles appliquées au transport routier de marchandises.

2.4. Il ne suffit pas de développer de nouvelles infrastructures. Il faut aussi prendre en considération les infrastructures existantes et leurs possibilités de développement. Une question essentielle se pose à tous les États membres en ce qui concerne la construction de nouveaux équipements: une législation moderne en matière d'aménagement du territoire et d'occupation des sols doit tenir compte à la fois des intérêts à protéger et des projets d'infrastructure nécessaires. Un compromis est donc nécessaire, car la présence de zones d'habitation à proximité d'infrastructures a donné lieu à des conflits, situation qu'il convient d'éviter à l'avenir. Conformément aux compétences imparties à l'UE dans le domaine de l'environnement, la Commission devrait prévoir une recommandation au niveau européen afin qu'à l'avenir, les responsables régionaux en matière d'aménagement du territoire prévoient dans la mesure du possible l'établissement à proximité des infrastructures de zones industrielles et veillent à limiter les nuisances occasionnées dans les zones résidentielles.

2.5. La Commission observe qu'au cours des dix dernières années, l'utilisation à outrance du transport routier de marchandises, l'essor spectaculaire du transport aérien et les carences du système ferroviaire adapté au fret, notamment ses infrastructures, ont contribué à une augmentation sensible du niveau de congestion des routes, mais aussi du réseau ferré et de l'espace aérien. En dépit de tous les efforts déployés, les goulets d'étranglement subsistent en Europe. Les zones les plus touchées sont les corridors internationaux sur lesquels s'est intensifié le trafic transeuropéen nord-sud, ainsi que notamment les barrières naturelles comme les Alpes et les Pyrénées, les abords des grandes agglomérations, et quelques régions frontalières, notamment avec les pays d'adhésion. Le Comité ne peut que se ranger à ces constatations, à quoi s'ajoute le fait que les accidents survenus dernièrement et par suite la fermeture de tunnels à la circulation en Suisse et en Autriche compliquent encore considérablement le trafic nord-sud, engorgent fortement les itinéraires de délestage et ont une incidence négative sur les conditions économiques et sociales, surtout en Italie. En raison de la politique des transports de la Suisse, dont la législation prévoit une planification à très long terme, et des difficultés géographiques qui rendent difficile la mise au point de solutions alternatives économiques au réseau transalpin actuel ou le développement des tronçons existants, aucun projet n'a été réalisé dans ce domaine. De plus, les variations des flux de transport liées aux événements régionaux (tels que la crise yougoslave) et les restrictions (interdictions de circulation, déviations) volontairement introduites par la politique des transports contribuent encore à aggraver les goulets d'étranglement dans la région alpine.

2.6. Le Comité relève qu'un changement significatif de mentalités est intervenu ces dernières années.

2.6.1. Les sociétés nationales de chemins de fer ont dû apprendre, parallèlement à la séparation entre la gestion du réseau ferroviaire et son exploitation, qu'elles devaient améliorer leur offre et adapter leurs horaires aux besoins de la demande. Dans notre économie, du fait de l'essor rapide des technologies de l'information, la division du travail et la déconcentration sur de multiples sites (dans l'esprit des «centres de profit») sont devenues la norme en Europe aussi.

2.6.2. La diversification des pratiques de consommation suite à une meilleure information des consommateurs, la progression de la nucléarisation des familles, dispersées sur plusieurs «sites», et l'apparition de grands centres commerciaux en dehors des centres-villes, jointes à l'expansion urbaine, ont nécessairement conduit à la multiplication des déplacements sur tout le continent.

2.6.3. Il n'y a jamais eu et il n'y a toujours pas d'infrastructure susceptible de se substituer localement et sur l'ensemble du territoire à la route! Il n'est objectivement pas justifié de reprocher aux entreprises de transport routier, dont les services répondent aux besoins des clients, le développement constaté. Ce sont plutôt les différentes politiques des transports qui ont échoué, parallèlement à ce développement, dans leur souhait de voir les donneurs d'ordre du secteur des transports adopter une attitude favorable aux transports ferroviaires. Du fait de l'abandon des pratiques de stockage dans la grande distribution et dans l'industrie («just in time»), le secteur des transports est soumis à de très fortes pressions en termes de délais, ce qui conduit à privilégier les poids lourds, d'une grande souplesse d'utilisation, par rapport au système existant de transports ferroviaires.

2.7. La Commission a raison d'affirmer que les investissements devraient encourager la mise en place de corridors paneuropéens à priorité fret, composés en majorité de lignes existantes parcourues en priorité par des trains de fret, voire de lignes dédiées exclusivement au fret. Les arguments et les propositions qu'elle avance à ce propos ne peuvent qu'être approuvés.

2.8. Le Comité attire l'attention sur la nécessité — notamment pour le transport ferroviaire de fret — de prendre en considération, lors de la planification et de la réalisation des lignes, le transport de marchandises dangereuses et de marchandises de poids/dimensions exceptionnels. Cela vaut pour toutes les lignes en général, mais notamment aussi pour les lignes comportant des tunnels ou des ponts. Le contournement des grandes agglomérations pourrait également avoir pour effet de minimiser les risques.

2.9. Plus les interconnexions entre les différents modes de transport sont nombreuses, plus l'utilisateur est susceptible de prendre en compte d'autres options lorsqu'il opère son choix. Les modifications de l'article 5 proposées ne tiennent qu'insuffisamment compte de cet aspect.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité est d'accord avec la Commission lorsqu'elle constate que les possibilités de dégager de nouvelles capacités en étendant le réseau routier sont à certains égards très limitées. Seuls des systèmes de gestion du trafic et d'information aux usagers peuvent permettre d'optimiser les capacités des infrastructures existantes. Mais pour orienter les usagers vers d'autres itinéraires, il faut qu'il existe une alternative, pour autant qu'elle soit prévue dans le cadre de l'aménagement du territoire.

3.2. Cette optimisation permettra de réduire les nuisances provoquées dans certaines régions par le transport routier. Le Comité estime cependant qu'il faut à cet égard se demander si l'on doit juger plus sévèrement dans ce contexte les transports routiers de marchandises, notamment en considération du fait que:

3.2.1. les différents modes de transport sont soumis à des règles très différentes en matière de limitation des émissions;

3.2.2. les transports routiers de marchandises représentent généralement — à l'exception de certaines grandes agglomérations — un pourcentage minime de la totalité des transports;

3.2.3. l'on a omis jusqu'ici d'évaluer de manière appropriée l'utilité des transports routiers de marchandises par rapport à leurs coûts;

3.2.4. une grande partie des transports routiers de marchandises concernent le secteur de la distribution et non pas le trafic longue distance, transfrontalier ou de transit ⁽¹⁾;

3.2.5. avec les valeurs-limites fixées par les normes EURO 4 et 5, un développement durable est assuré jusqu'en 2008 au moins dans le domaine de la technologie des moteurs de poids lourds.

3.3. Il est souhaitable que les milieux économiques faisant appel aux transports routiers changent radicalement de mentalité pour se tourner vers les transports multimodaux et que l'on encourage parallèlement la rapidité et la modicité des prix en s'appuyant sur le principe de la durabilité des nouvelles options. Afin d'éviter un impact économique négatif, mieux vaudrait renoncer à une politique pure et simple de renchérissement des transports routiers sans mesures d'accompagnement. D'autres instruments de la politique des transports doivent également être pris en considération. Il faudrait en outre garantir dans le cadre de ces réflexions que les redevances, taxes, etc. exigées soient payées par le donneur d'ordre, de sorte que ces paiements acquittés à titre préalable par le transporteur devraient ensuite apparaître clairement sur la facture qu'il adresse au donneur d'ordre.

3.4. Pour le Comité se pose fondamentalement la question de savoir si la révision de la liste de projets n'est pas en soi insuffisante compte tenu des multiples conditions qui ont changé. Cela vaut notamment pour le trafic en direction et en provenance des pays candidats à l'adhésion, même s'il est prévu de revoir radicalement les orientations en 2004.

3.5. Le Livre blanc et la proposition de la Commission ne font pratiquement aucune distinction entre les transports de marchandises et de passagers. Ainsi rien n'est dit sur le fait qu'en cas de connexion au réseau ferroviaire, les aéroports auraient besoin d'un matériel important pour assurer leur propre fonctionnement. Il ne s'agit pas en l'occurrence de fret aérien, toujours livré et acheminé par la route en raison de la rapidité requise, mais plutôt de carburant, de pièces détachées, d'équipements, de denrées alimentaires, de marchandises, etc.

3.6. Le Comité approuve les modifications et les ajouts apportés à l'article 10 en ce qui concerne le réseau ferroviaire, mais estime que dans l'intérêt d'une infrastructure efficace, il faudrait inclure non seulement les services de transport aérien mais aussi la navigation et le réseau routier.

3.7. Les systèmes de transport intelligents tels que les systèmes de gestion du trafic et d'information aux usagers ainsi que les systèmes de navigation et de positionnement par satellite disposent d'un potentiel considérable pour améliorer la capacité du réseau et sa sécurité. L'action de la Communauté doit donc viser à un maximum d'interopérabilité technique de l'ensemble des systèmes. Pour des raisons concurrentielles, des aides importantes devraient donc être accordées à ces systèmes pour tous les modes de transport, qu'il s'agisse de *Galileo* (radionavigation par satellite) ou de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS). Le Comité est favorable à de telles aides.

3.8. Le Comité est d'accord avec les critères d'examen et les méthodes de sélection des nouveaux projets appliqués par la Commission. Cela vaut également pour l'examen des options alternatives. Il est recommandé à la Commission de définir également des objectifs concrets pour ces nouveaux projets, tels que la capacité, la sécurité et la qualité des services proposés.

3.9. Le Comité accueille favorablement la modification et l'adaptation ou mise à jour des cartes. Les liaisons/interfaces de raccordement des réseaux de transport des pays d'adhésion situées dans les régions frontalières de ces pays devraient toutefois être précisément mentionnées.

3.10. Le Comité est en principe favorable à une analyse stratégique environnementale. Mais il faut veiller à ce que ces études n'entravent pas, au nom d'intérêts individuels subjectifs, les projets prévus et planifiés, ce au détriment des intérêts généraux de la société et de l'économie. Pour assurer une application efficace de ces dispositions, il y a lieu de fixer des délais précis. La Commission élabore actuellement des instructions supplémentaires pour leur mise en oeuvre.

3.11. Pour que la réorientation des transports et le rééquipement des différents modes de transport préconisés par le Conseil européen de Göteborg soient un succès, il faut que les compagnies ferroviaires et de navigation ou leurs exploitants proposent des services de qualité et adaptés à la demande.

⁽¹⁾ EU energy and transport in figures — Statistical pocket book 2001, p. 132, distance classes per cent.

4. Conclusions

4.1. La révision des orientations met essentiellement l'accent sur les mesures relatives au secteur ferroviaire et aux transports intermodaux, qui nécessitent pourtant de toute urgence des investissements substantiels. Ces mesures doivent en principe être approuvées, même si d'autres modes de transport occupent une place plus importante dans le secteur des transports. Il faut également mentionner dans ce contexte le raccordement des îles européennes aux RTE ⁽¹⁾ et le développement éventuel des infrastructures correspondantes.

4.2. Dans la mesure où le Livre blanc de la Commission sur la politique européenne des transports invite à suivre une approche intégrée, le Comité considère que la proposition devrait dans son ensemble veiller davantage à combiner différentes mesures, en particulier dans les cas où plusieurs modes de transport peuvent entrer en ligne de compte sur des trajets parallèles (routes côtières vs navigation côtière et transport ferroviaire).

4.3. Étant donné que certains des pays frontaliers de la Communauté sont des pays d'adhésion, le Comité est d'avis que les liaisons correspondantes doivent être prises en compte dans le cadre de l'aménagement du territoire des États membres et de la planification de leurs projets.

4.4. Compte tenu de la persistance des goulets d'étranglement, il ne sera possible selon le Comité de venir enfin à bout de ceux-ci et de les éviter que par le recours à des décisions, des mesures, des approches et des efforts communs. Les propositions de la Commission devraient pour l'essentiel être mises en oeuvre avec l'appui des États membres, dans le cadre d'une politique européenne commune des transports et des infrastructures.

4.5. Le Comité approuve la stratégie de la Commission consistant, sur la base des orientations définies en 1994 à

Essen, à concentrer les travaux sur la résorption des goulets d'étranglement le long des grands axes et à ne réaliser qu'un nombre limité de nouveaux projets. Même si la Commission projette de revoir totalement ses orientations en 2004, le Comité estime que la proposition actuelle devrait se pencher davantage sur le raccordement des pays d'adhésion, étant donné la nécessité d'adopter dès à présent des mesures de planification. Les augmentations de capacité à prévoir doivent s'appliquer de manière appropriée à tous les modes de transport.

4.6. Étant donné que les terminaux assurant les acheminements et les dessertes finales de marchandises constituent en fin de compte des goulets d'étranglement majeurs, des investissements publics des États membres dans les gares de triage et les équipements de transbordement peuvent jouer un rôle significatif dans l'accroissement des capacités. Le Comité juge à cet égard important de ne pas omettre de prévoir des connexions adaptées et efficaces avec d'autres modes de transport. C'est à cette seule condition que les terminaux pourront exercer leur fonction de distribution.

4.7. Le Comité invite à se demander s'il ne faudrait pas revoir les projets eu égard à la nouvelle situation politique (candidats à l'adhésion). Cela concerne notamment les financements communautaires destinés aux réseaux de transport extérieurs à l'Union (c'est-à-dire situés dans les pays candidats), de manière à combler les lacunes éventuelles dans le futur réseau ⁽²⁾. Nos corridors ne concernent que l'UE actuelle et ne comportent pratiquement pas de liaisons transversales en direction ou à travers les régions des pays candidats qui pourraient permettre de contourner des régions difficiles comme les Alpes. On peut lire dans le Livre blanc à ce propos: «L'absence de réseaux performants d'infrastructures de transport pour faire face à cette croissance prévisible des flux est encore largement sous-estimée. Il s'agit cependant d'un paramètre clé de la stratégie de développement économique et d'intégration des pays candidats au marché intérieur.» Le Comité partage ce point de vue et considère dès lors que ces considérations devraient être prises en compte dans le cadre des réflexions à venir sur les orientations.

(1) Cf. l'avis d'initiative actuellement élaboré par le Comité sur «Le prolongement des réseaux transeuropéens en direction des îles européennes» (TEN/086).

(2) La communication de la Commission COM(2001) 437 final traite notamment de la construction de liaisons entre le RTE et les réseaux de transport des pays candidats.

Bruxelles, le 21 mars 2002.

Le Président
du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «Les politiques économiques des pays de la zone euro: convergences et divergences, résultats et enseignements»

(2002/C 125/17)

Le 31 mai 2001, 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 «Les politiques économiques des pays de la zone euro: convergences et divergences, résultats et enseignements».

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 25 février 2002 (rapporteur: M. Nyberg).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 21 mars), le Comité économique et social a adopté par 90 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Dans son avis sur la coordination des politiques économiques ⁽¹⁾ du fait de l'UEM ⁽²⁾, le Comité économique et social a insisté sur la nécessité d'une telle coordination et proposé certaines règles possibles:

- la première règle consiste à choisir l'orientation exacte (expansionniste ou restrictive) des mesures de politique économique;
- en deuxième lieu, il s'agit de déterminer l'impact éventuel des mesures sur d'autres pays de la zone euro. Si les économies suivent un cycle conjoncturel identique, il convient d'opter pour des mesures dont l'incidence est la plus forte possible. En revanche, un pays dont la situation conjoncturelle diffère de celle des autres devrait plutôt opter pour des mesures aux effets externes aussi modérés que possible;
- au terme de discussions communes sur le dosage des politiques le plus favorable à chaque pays, le choix précis des mesures à prendre incombe à chacun des États membres;
- si d'autres effets de ces mesures sont pris en compte (par exemple, les effets sur le niveau de la fiscalité), ceux-ci ne devraient figurer qu'au deuxième rang des priorités, l'objectif premier étant l'effet sur la conjoncture;
- si, outre l'effet souhaité sur la conjoncture, des effets positifs peuvent être produits sur d'autres objectifs, il convient bien entendu d'adopter de telles mesures.

1.2. Le Comité a décidé d'élaborer un supplément d'avis dans le but de poursuivre la discussion sur la coordination en matière de politique économique. Le présent avis est une étude des différentes politiques économiques menées dans les

12 pays de la zone euro et vise à établir l'existence éventuelle, en pratique, d'une convergence ou d'une divergence dans certains domaines de décision. Quels sont les résultats des politiques choisies sur la situation économique de chaque État membre? Des exemples de bonnes pratiques ressortent-ils déjà après les premières années d'UEM?

1.3. Cet avis peut également être considéré comme s'inscrivant dans le cadre des études effectuées chaque année par le Comité sur les Grandes orientations de politique économique (GOPE). Ces études portent essentiellement sur l'évolution globale de la situation économique de l'UE et sur l'orientation générale des politiques. Il n'a pas été possible à ce jour de réaliser des études plus approfondies sur chacun des États membres.

1.4. La plupart des chiffres mentionnés dans la présente étude sont extraits de diverses publications des Directions générales «Affaires économiques et financières» et «Emploi et affaires sociales» de la Commission européenne ⁽³⁾.

2. Objectifs politiques

2.1. L'objectif de politique monétaire est défini par la Banque centrale européenne (BCE); le taux d'inflation doit être inférieur à 2 % à moyen terme. Les actions de la BCE, les taux d'intérêt et les opérations d'open market ne font pas l'objet du présent avis. En revanche, la situation réelle telle qu'elle résulte de l'adoption des mesures de politique monétaire en constitue le point de départ. Il va de soi que l'un des objectifs majeurs pour tous les responsables politiques reste un taux d'inflation réduit.

2.2. L'objectif en matière de finances publiques est basé sur l'engagement de contenir le déficit sous le plafond de 3 % du PIB. Cet «objectif» initial s'est toutefois mué en un objectif d'une position budgétaire à moyen terme «proche de l'équilibre ou excédentaire». Les discussions de politique économique menées au sein de la Commission et du Conseil semblent considérer cela comme un objectif général.

⁽¹⁾ Le présent avis traite des aspects de la politique économique auxquels renvoie l'expression de «politique budgétaire», c'est-à-dire à la fois les recettes et les dépenses des budgets publics.

⁽²⁾ JO C 139 du 11.5.2001, p. 60.

⁽³⁾ European Economy. Reports and studies, n° 3, 2000 et n° 3, 2001, et Employment in Europe.

2.3. Le plafond de 60 % du PIB pour la dette publique découlant des critères de Maastricht demeure un objectif en soi, mais suscite aujourd'hui moins d'intérêt du fait des réductions enregistrées au cours des dernières années. Dans les années à venir, seuls trois États membres auront une dette publique supérieure à ce plafond. Un intérêt accru pour cet objectif est nécessaire dans la mesure où les mutations démographiques futures, entre autres, exigeront une charge d'intérêt aussi faible que possible.

2.4. Les discussions relatives à la situation économique et aux choix de politique économique sont fondées sur les objectifs en matière d'équilibre budgétaire et de dette publique. Toutefois, l'objectif de croissance économique semble provoquer un regain d'intérêt. Aucune valeur cible n'a cependant été fixée pour cet objectif. Il est davantage considéré comme le résultat de la situation et de la politique économiques. Si les résultats engrangés par un pays sont inférieurs à la croissance moyenne, la politique économique menée par ce pays n'est pas nécessairement remise en cause. Bien qu'elle ne constitue pas un objectif à proprement parler, la croissance économique n'en est pas moins considérée comme un élément central dans les études économiques de la Commission. C'est pourquoi la croissance économique durable devrait être l'un des objectifs premiers de la politique économique.

2.5. Les études de politique économique ont souvent tendance à négliger la variable de l'emploi, que ce soit dans la perspective de maintenir un faible taux de chômage ou dans celle d'atteindre un niveau élevé de participation de la population active⁽¹⁾. Outre le fait qu'elle constitue un objectif en soi, une croissance économique forte est également nécessaire pour atteindre un taux de chômage réduit et un niveau élevé de participation de la main-d'œuvre. La politique salariale et ses implications possibles sur l'emploi et sur la demande ne sont pas examinées dans le présent avis. Bien entendu, les processus de Luxembourg et de Cardiff ainsi que les Fonds structurels exercent également une influence importante sur l'emploi, qui devrait figurer au premier rang des objectifs de politique économique. Dans le cadre des GOPE et du PSC⁽²⁾, les pays devraient être jugés également en fonction de la réalisation de cet objectif.

2.6. Le fait d'atteindre des niveaux élevés de protection sociale, conformément aux articles fondamentaux du traité sur l'Union européenne⁽³⁾ qui prévoient le renforcement de la cohésion sociale, constitue rarement un objectif en soi. Il peut être considéré également comme le résultat final d'une croissance économique plus forte qui, en réalité, est le véritable résultat recherché de toutes les actions politiques menées dans le cadre des GOPE et du PSC. Il n'est pas rare que les analyses ne tiennent pas compte de la distribution de cette aide sociale, ni d'autres aspects des systèmes sociaux. Les effets de la politique économique relèvent résolument de la compétence de chaque État membre; pour cette raison, nous n'intégrerons pas d'objectif de protection sociale dans notre analyse. Dans ce contexte et à l'inverse de ce qui se produit souvent, nous ne pointerons pas non plus du doigt les pays qui appliquent une réduction de la pression fiscale sans l'assortir dans le même temps d'une diminution des prestations sociales.

(1) Participation de la population active (taux d'activité) = pourcentage des personnes actives et non actives par rapport à la main-d'œuvre potentielle.

(2) PSC = Pacte de stabilité et de croissance.

(3) Traité UE, article 2.

2.7. Dans le présent avis sur la politique économique, le Comité n'examinera pas directement le taux d'inflation — objectif central de la politique monétaire. L'objet de cet avis est, au contraire: le taux de croissance comme objectif, les objectifs relatifs aux taux de chômage et de participation de la population active et la protection sociale en tant que résultat final de la croissance, de l'emploi et d'autres objectifs intermédiaires.

3. Politiques économiques nationales 1999-2001 — perspective générale

3.1. La Commission estime que l'objectif fixé par le PSC d'une position budgétaire «proche de l'équilibre ou excédentaire» doit être respecté. L'une des raisons avancées est de permettre aux États membres, à l'avenir, de faire jouer également les stabilisateurs économiques en cas de récession économique. Elle n'a toutefois pas précisé quand une situation peut être qualifiée de récession.

3.1.1. Le dosage des politiques à l'échelle nationale devrait non seulement convenir à la situation économique du pays concerné, mais également être cohérent avec l'approche budgétaire globale de l'ensemble de la zone euro.

3.2. La Commission⁽⁴⁾ insiste, à juste titre, sur la nécessité d'élargir le débat, qui ne doit plus se focaliser uniquement sur la discipline du PSC mais intégrer aussi la contribution des finances publiques à la croissance et à l'emploi. Le Comité se félicite de cette démarche tout en soulignant la difficulté de trouver des recommandations dans ce sens. Lorsqu'on en trouve, elles concernent souvent des pays dans lesquels elles peuvent aller de pair avec une stabilisation budgétaire.

3.3. Deux éléments importants se trouvent maintenant à juste titre au centre des débats: le rôle de stabilisateur conjoncturel de la politique budgétaire et l'intervention des stabilisateurs automatiques. L'étape suivante de la politique conjoncturelle, à savoir les mesures discrétionnaires anticycliques, concerne certains États membres, mais les mesures sont rarement qualifiées de «discrétionnaires». Voici un autre exemple d'éléments «allant de pair». Si de telles mesures peuvent être considérées comme des réformes structurelles, elles peuvent pertinemment figurer dans les rapports économiques de la Commission.

3.3.1. Dans son rapport sur les finances publiques, la Commission indique que «les résultats budgétaires pour 2000 auraient dû être meilleurs, puisque certains gouvernements, face à des “dividendes de la croissance” supérieurs aux prévisions, en ont utilisé une partie pour réduire les impôts ou accroître les dépenses⁽⁵⁾». Mais on peut se demander parallèlement à cela quelles auraient été les perspectives de croissance pour 2001 si ces pays n'avaient pas saisi cette opportunité?

(4) COM(2001) 355 final, p. 3.

(5) Les finances publiques dans l'UEM — 2001, p. 2 (European Economy, Reports and studies, n° 3, 2001).

3.3.2. Dans le même esprit, la Commission affirme que les stabilisateurs automatiques peuvent être utilisés lorsqu'il existe un risque de détérioration de l'évolution économique, mais seulement si le pays en question a atteint l'objectif d'une position budgétaire «proche de l'équilibre ou excédentaire». Le problème se complique lorsque les pays qui ont le plus besoin d'une telle impulsion économique sont précisément ceux qui n'ont pas atteint cet objectif.

3.4. La Commission est préoccupée, à raison, par les comportements procycliques qui, notamment au cours des années 90, ont été observés à plusieurs reprises, et constituent l'un des aspects négatifs de l'application des critères de Maastricht. Actuellement, certains pays confrontés à un ralentissement de leur économie adoptent à nouveau une politique qu'on peut qualifier de procyclique en adhérant strictement au PSC. Ils ne font pas l'objet de critiques. En revanche, ceux qui s'inquiètent du ralentissement et prennent les mesures adéquates, essuieront des critiques pour le fait de ne pas respecter le PSC. La contradiction entre certains objectifs devrait être résolue à la lumière des expériences acquises dans les années 90. En tout état de cause, la solution ne devrait pas consister à ne respecter que l'un des objectifs. L'accent mis sur les différents objectifs varie d'une Direction générale de la Commission à l'autre. C'est préoccupant pour qui veut considérer la politique dans son ensemble.

3.4.1. La situation économique en 2001, caractérisée par un faible taux de croissance, a aggravé les problèmes. Selon la Commission, certains pays présentent des risques inflationnistes, d'autres n'assurent pas l'équilibre budgétaire et les autres pourraient faire jouer leurs stabilisateurs automatiques. Pour tous les États membres, à l'exception de deux, l'incidence possible des stabilisateurs automatiques se limite à 0,1 ou 0,2 % du PIB. Certains pays ont pris des mesures discrétionnaires. Les Pays-Bas réduisent leurs excédents, ce qui semble également souhaitable dans ce cas de figure. La Finlande, le Luxembourg et l'Irlande procèdent également à une diminution de leurs très importants excédents. Cela peut être considéré comme un stimulus relatif et n'est probablement pas acceptable aux yeux de la Commission. Cela dit, il s'agit de petits pays dont l'impact sur le taux d'inflation total est limité. Cette impulsion économique pourrait s'avérer opportune pour des pays rencontrant de plus sérieux problèmes de croissance. Enfin, l'Allemagne accroît son déficit, notamment en raison de la mise en œuvre de son plan d'allègement fiscal. Bien que le déficit allemand approche de la limite des 3 %, cette action s'explique par des prévisions de croissance constamment revues à la baisse.

3.5. La Commission tente, de manière complexe, d'évaluer les positions économiques et monétaires, et de déterminer le caractère neutre, expansionniste ou restrictif des politiques économiques et monétaires au cours des deux premières années de l'UEM. La politique économique est qualifiée de neutre au cours des premières années de l'UEM, mais semble s'assouplir. La situation monétaire, modérément expansionniste au début, semble quant à elle se durcir. En ce qui concerne les pays de la zone euro, seule la Finlande a connu un véritable

durcissement économique en 2000. En Grèce, la situation monétaire s'est quelque peu assouplie. La plupart des autres États membres, qui se trouvaient dans une situation monétaire relativement stricte, ont connu un durcissement supplémentaire. La situation monétaire de l'Irlande a conduit à un accroissement de l'inflation.

3.5.1. Pour 2001, la situation est beaucoup plus hétérogène. La Finlande, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Irlande ont assoupli leur politique fiscale. En matière de situation monétaire, les durcissements sont aussi courants que les évolutions dans le sens de l'assouplissement. Si l'on examine les choses à la lumière de l'utilisation des capacités, seule l'Allemagne, en 2001, possède encore une capacité non utilisée significative, selon les estimations de printemps réalisées par la Commission. Un changement s'est produit notamment en raison des actes de terreur perpétrés le 11 septembre 2001: baisse de la demande et augmentation de la capacité non utilisée dans la plupart des pays ainsi que des réponses y relatives, notamment des diminutions de taux d'intérêt.

4. Impact économique

4.1. Impact économique global

4.1.1. L'évaluation de la politique économique du point de vue de ses effets sur la croissance économique est complexe. Elle ne saurait se résumer à l'examen d'une seule mesure, fût-elle essentielle. C'est l'ensemble des actions dans leur agencement et leur interaction qui doit être analysé et évalué. L'évaluation finale n'est possible que lorsque le moment auquel les mesures produisent un effet est intégré à l'analyse. La Commission s'est essayée à faire des calculs à partir de ces considérations et a découvert que des changements en matière de dépenses, dans les budgets publics, produisent plus rapidement leurs effets que des mesures fiscales.

4.1.2. Les actions entreprises au niveau de la demande dans l'économie aboutiront plus rapidement à des changements que celles menées sur le plan de l'offre. Étant donné que les réductions fiscales peuvent générer des effets tant sur l'offre que sur la demande, cela explique certaines des réactions tardives aux modifications fiscales.

4.1.3. Il convient de tenir compte de tous ces facteurs pour composer une bonne politique économique. Par exemple, il se peut qu'une réduction fiscale ne produise pas l'effet escompté sur le taux d'emploi. De même, il se peut que les effets générés par une réduction des tarifs de garde d'enfants ou une amélioration des structures disponibles en la matière ne soient pas aussi importants que prévus. En revanche, la combinaison de ces deux actions pourrait avoir un impact plus significatif que la somme des effets produits par chacune d'elles déployées séparément.

4.1.4. Un autre aspect rendant la définition et l'évaluation de la politique économique plus complexes est la différence entre le budget public global, incluant tous les niveaux de pouvoir, et le budget du gouvernement central. En principe, le gouvernement et le parlement n'exercent une influence directe que sur le budget du gouvernement central. Dans certains pays, des accords ont été conclus en vue d'aligner les budgets des autres niveaux avec le budget du gouvernement central. Bien entendu, ce problème est plus complexe dans les États fédéraux. Pour la BCE et la Commission, ce sont les budgets généraux qui sont sources d'inquiétude.

4.1.5. D'ordinaire, on affirme qu'une pression plus forte est exercée sur la politique économique lorsqu'existe une politique monétaire. Les différences entre les situations économiques doivent maintenant être traitées uniquement par la politique économique. Toutefois, avant la politique monétaire commune de l'UEM, les effets de débordement d'une mesure de politique économique étaient plus importants. Non seulement les effets pouvaient disparaître avec les échanges commerciaux et l'augmentation de l'inflation, mais également avec l'accroissement des taux d'intérêt et les taux de change volatils. On peut donc dire que la politique monétaire commune élargit non seulement le champ d'application de la politique économique, mais renforce également son efficacité.

4.2. *Croissance et réalisations économiques*

4.2.1. L'impact d'une mesure économique est délicat à évaluer, dans la mesure où deux facteurs sont déterminants: les mesures politiques concrètes et la situation économique, essentiellement la croissance, qui dépend elle-même en partie de la confiance des consommateurs et des producteurs. Cela ne pose pas un gros problème si les prévisions en matière de croissance économique pour l'année à venir s'avèrent exactes. Il est alors possible de décider à l'avance, après évaluation des effets du taux de croissance, d'une politique économique expansionniste, neutre ou restrictive. En 1999 et 2000, les gouvernements ont eu tendance à sous-estimer la croissance économique. Une situation dans laquelle la performance est mesurée en fonction de l'amélioration de l'équilibre budgétaire et de la réduction de la dette publique aura le don de mettre les gouvernements dans une position plus favorable qu'ils ne le méritent à la lumière des actions entreprises. En 2001, une année au cours de laquelle le taux de croissance dans la plupart des pays sera inférieur aux prévisions, les politiques pourraient être considérées comme appropriées ou se révéler trop restrictives.

4.2.2. En outre, le taux de croissance est sensiblement tributaire des politiques effectivement menées. Une politique qui tend à réduire le pouvoir d'achat freinera la consommation et, en définitive, la croissance. De telles interdépendances rendent véritablement l'évaluation des politiques très difficile.

4.2.2.1. La Commission s'évertue à séparer les effets de la croissance de ceux des mesures politiques. La réduction globale du déficit, plus prompte que prévu, a principalement été le

fruit d'une croissance plus rapide qu'escompté. En outre, les conséquences d'une diminution des paiements d'intérêts publics et les effets produits par les stabilisateurs automatiques sont séparés de ceux générés par les mesures discrétionnaires. Les effets des mesures discrétionnaires ne représentent que 0,1 % du PIB. Les problèmes de mesure seraient considérables si nous tentions d'évaluer l'impact de chaque action séparément. La diminution de la contribution sociale en Espagne, par exemple, correspond seulement à 0,1 % du PIB. Comment l'impact de ce changement sur le PIB aurait-il pu être évalué séparément alors qu'il a été opéré parallèlement à une série d'autres mesures?

4.2.3. Par ailleurs, les chiffres peuvent donner lieu à des conclusions politiques différentes. La Commission relève que les trois pays qui continuent d'enregistrer un déficit budgétaire important n'ont pas amélioré leur position au cours des années marquées par une croissance soutenue. Elle ne fait cependant aucun commentaire explicite sur le fait que les taux de croissance de ces pays étaient parmi les plus faibles et que, par conséquent, ces derniers se trouvaient dans une situation où la stimulation économique pourrait sembler justifiée. S'ils n'avaient pas utilisé les possibilités de stimuler leur économie au cours de ces années, leur situation économique actuelle serait encore plus mauvaise, mais d'autre part, ils auraient une plus grande faculté de réaction. L'évaluation des politiques est plus difficile si l'on considère à la fois la nature des mesures, et la période à laquelle elles ont été déployées.

4.2.4. La plupart des États membres ont réduit leur dette publique au cours des dernières années. Toutefois, au vu des taux de croissance élevés, cette performance n'est pas particulièrement glorieuse. Prenons l'exemple de la Belgique, qui a enregistré une baisse de 5,5 % en 2000. De ce pourcentage, 4,5 % sont le fait de l'adaptation mathématique de la valeur de la dette par rapport au PIB lorsque le taux de croissance est plus élevé. Le rapport ne contient aucun chiffre indiquant dans quelle proportion la réduction de la dette dans les pays de la zone euro est imputable à des remboursements effectifs de la dette. La Commission commente la réduction de 2,7 % du ratio de la dette publique espagnole en 2000, obtenue pour 2,5 % grâce au taux de croissance. Le Comité souhaiterait que la Commission fournisse les données correspondantes pour tous les États membres.

4.3. *Stabilisateurs automatiques*

4.3.1. Lorsque le déficit budgétaire n'excède pas 3 % du PIB (en d'autres termes, lorsque l'équilibre budgétaire est atteint), la question se pose de savoir si l'on peut laisser les stabilisateurs automatiques opérer librement. Quelle part de la stabilisation conjoncturelle peut-elle provenir des stabilisateurs automatiques? Ces derniers peuvent-ils être améliorés?

4.3.2. On s'accorde à penser que l'impact des stabilisateurs automatiques⁽¹⁾ est le plus fort lorsque le problème structurel (choc) porte sur la demande. Par exemple, certaines taxes et allocations de chômage progressives ont un effet d'atténuation tant en période de ralentissement que de redressement de l'économie, contrebalançant ainsi les effets sur les revenus personnels. Ils sont plus efficaces en cas de chocs affectant la consommation et moins efficaces en cas de chocs affectant les investissements ou la demande extérieure. Les chocs sur l'offre entraîneraient une évolution en sens contraire de l'inflation et de la production: par exemple, une hausse du prix du pétrole engendrerait un accroissement de l'inflation et une diminution de la production. Il est difficile de trouver un stabilisateur automatique lorsque l'économie devrait être, comme dans ce cas, expansionniste et restrictive à la fois.

4.3.3. De grandes différences apparaissent également entre pays quant à la sensibilité des finances publiques aux variations conjoncturelles. Une économie où le secteur public est très affecté par des variations conjoncturelles du fait des stabilisateurs automatiques, a également la possibilité d'obtenir de meilleures performances en effectuant des changements de politique économique. La sensibilité est double: elle résulte tantôt de la conjoncture tantôt des actions politiques. Ces pays possèdent souvent des régimes de sécurité sociale avancés.

4.3.4. À la lumière de ce qui précède, on peut dire qu'il est impossible d'émettre un avis général sur l'utilisation des stabilisateurs automatiques. La Commission a fait des calculs afin de définir des valeurs cibles appropriées à atteindre en matière de déficit/excédent budgétaire tout au long des cycles conjoncturels. Ces valeurs varient d'un pays à l'autre: plus l'économie est volatile, plus l'excédent requis est important. Après la fixation de tels minima, de nouvelles valeurs cibles ont été établies, qui permettraient aux stabilisateurs automatiques d'agir librement.

4.4. Investissements

4.4.1. Toutes sortes de dépenses publiques peuvent avoir des effets positifs sur la croissance et l'emploi. C'est le cas des dépenses «traditionnelles», telles que celles afférentes à l'éducation, à la santé, aux transferts régionaux et à la politique sociale. Leur quantité et leur qualité jettent les bases d'une économie moderne en croissance. En dépit de leur importance, la plus grande attention est accordée à la recherche et aux investissements tant privés que publics. Les conclusions de Lisbonne, confirmées à Stockholm, ont souligné l'ambition politique d'améliorer ces politiques. Trop peu de temps s'est écoulé pour que les résultats sur la croissance et l'emploi soient déjà perceptibles et que toutes les actions adéquates aient pu être mises en œuvre. La recherche d'indicateurs pertinents pour ces actions constitue un premier pas qui n'est pas encore complètement franchi.

4.4.2. De grandes différences existent entre les États membres de la zone euro en ce qui concerne les dépenses en matière de recherche et développement et les investissements. Malgré ces différences, on ne peut nier le fait que tous les pays devraient adopter des politiques visant à augmenter la part de ce type de dépenses dans le PIB. Bien qu'il ne nous soit pas possible d'évaluer l'impact de mesures récentes, les expériences antérieures démontrent clairement l'efficacité de mesures dans ces domaines. Les investissements importants consentis dans les technologies de l'information (formation, réseaux, utilisation) et sur le plan de la recherche dans ce secteur, notamment aux États-Unis et dans les pays nordiques, s'accompagnent d'une hausse des taux de croissance et d'emploi.

4.4.3. Un dilemme statistique se pose dans la mesure où les données relatives aux investissements tiennent compte uniquement des investissements physiques. Il conviendrait dès lors d'élargir le tableau statistique afin d'y inclure les investissements en capital humain. Cela soulève un problème de mesure important étant donné qu'il nous faudrait trouver une ligne de démarcation entre les dépenses «ordinaires» en matière d'éducation et les dépenses en matière d'éducation et de formation destinées à augmenter la production. Une possibilité serait de considérer toutes les dépenses en matière d'éducation et de formation engagées par les entreprises (même si elles peuvent être en partie financées par l'État) comme un investissement en capital humain.

4.4.4. L'essentiel des investissements proviennent du secteur privé et constituent les principaux déterminants de la croissance. En passant à des investissements publics physiques, qui sont également importants pour la croissance en tant que compléments des investissements privés, une complication surgit en ce qui concerne la mise en place du PSC. Un pays qui consacre un pourcentage élevé de son PIB aux investissements publics, ce qui est souhaitable, rencontrera plus de difficultés à atteindre l'équilibre budgétaire étant donné que les réductions dans d'autres dépenses publiques seront plus importantes pour contrebalancer les dépenses «supplémentaires» d'investissement public, dans la mesure où celles-ci ne sont pas financées hors-budget, et ne sont donc pas intégrées dans l'évaluation du PSC. Dans ce cas, les critères de convergence de l'UEM sont susceptibles de réduire les investissements publics. Au cours des années 90, les réductions en termes d'investissements publics physiques ont représenté jusqu'à un tiers de la baisse des déficits budgétaires publics, diminuant ainsi leur part du PIB de 2,9 % en 1991 à seulement 2,3 % en 1999⁽²⁾. C'est d'autant plus absurde du point de vue économique que ces dépenses gonfleraient le taux de croissance et, en définitive, faciliteraient la réalisation des objectifs du PSC.

4.5. Réformes des systèmes fiscaux

4.5.1. Si les effets positifs induits par les dépenses de recherche et d'investissement ne sont généralement pas remis en cause, les résultats en termes de croissance et d'emploi obtenus grâce aux réformes des systèmes fiscaux ne sont pas toujours reconnus de tous. Le régime fiscal a une incidence sur la volonté des personnes de travailler, d'épargner et d'investir. Les effets dépendent non seulement du taux d'imposition mais

(1) Pour une discussion sur les stabilisateurs économiques, voir l'avis du CES dans le JO C 139 du 11.5.2001, p. 60.

(2) Formation brute de capital fixe des gouvernements centraux des 15 États membres de l'UE — Eurostat.

également de la nature des impôts prélevés. Certains exemples sont donnés ci-après mais, comme l'indique la Commission, les résultats sont pour l'heure mitigés. D'une manière générale, on peut affirmer que les effets n'apparaissent qu'après une longue période — quelques années — et que les changements doivent être assez conséquents pour influencer notre comportement.

4.5.2. En outre, les réformes des systèmes fiscaux doivent être considérées dans un contexte plus large englobant également les régimes d'indemnisation. L'interaction entre les prélèvements et les prestations doit être vue dans son ensemble lors de l'évaluation d'impact sur l'emploi et la croissance. Tenter d'augmenter le taux d'emploi en modifiant les régimes de prélèvements/prestations exige dans le même temps le passage de mesures passives à des mesures actives du marché de l'emploi afin de permettre un accroissement du taux de participation de la population active.

4.5.3. Nous ne pouvons pas considérer dans le présent avis tous les aspects du problème du vieillissement de la population. Nous souhaiterions néanmoins souligner qu'il augmente encore l'importance de réduire la dette publique. On peut dire que, dans certains pays, ce problème a rendu plus difficile, en période de ralentissement, le passage à des politiques anticycliques.

4.5.4. Les années précédant la troisième phase de l'UEM ont été marquées par un renforcement intense de la politique économique. Cette politique de rigueur s'est poursuivie, quoique dans une moindre mesure, le besoin s'en faisant moins sentir lorsque les budgets sont proches de l'équilibre et que les réformes commencent à porter leurs fruits. Dans la plupart des pays, les changements ont donné lieu à la fois à des réductions des dépenses et des impôts, diminuant par la même la taille relative du secteur public. Dans certains États membres, les réformes fiscales se sont traduites par des changements au niveau des systèmes de collecte d'impôts ou des assiettes fiscales, ce qui a permis d'augmenter les recettes fiscales sans pour autant hausser les taux d'imposition. Ce faisant, les régimes d'imposition sont devenus plus équitables.

4.6. *Emploi*

4.6.1. Pour trouver des statistiques sur les tendances de l'emploi, il convient de nous référer à des publications comme «Employment in Europe». C'est en soi un signe que l'intégration du thème de l'emploi dans les conclusions des sommets européens n'a pas encore fait son chemin au sein de tous les services de la Commission. Il n'est pas vraiment tenu compte de l'emploi dans les exercices d'évaluation des politiques économiques des pays de la zone euro.

4.6.2. L'Espagne, la Belgique et l'Irlande ont enregistré une baisse du taux de chômage supérieure à 1 % par an au cours de la période 1999-2000. La Belgique et l'Irlande ont réalisé cette performance alors que le taux de chômage dans ces pays n'était pas particulièrement élevé. Huit des douze États membres n'ont pas atteint l'objectif réalisable d'une réduction d'1 point par an. Trois d'entre eux (l'Autriche, le Luxembourg et le Portugal) n'y sont parvenus qu'à moitié, mais il convient de préciser qu'ils recensaient déjà les taux de chômage les plus faibles (1).

(1) Le Luxembourg est un cas particulier: un bon développement du marché de l'emploi affecte dans une large mesure les pays voisins.

4.6.3. À l'inverse, en examinant l'évolution du taux de participation de la main-d'œuvre, on constate que l'augmentation la plus rapide a été enregistrée aux Pays-Bas, en Irlande, au Luxembourg et en Espagne. Les hausses les plus modestes ont été obtenues par l'Autriche, l'Allemagne et la France. Il n'existe pas de lien évident entre les changements du taux d'activité au cours de ces années et le taux de départ. L'explication des différentes performances doit être recherchée dans d'autres facteurs.

4.6.4. L'Espagne semble avoir réalisé les meilleures performances au cours de ces années, même si elle partait du taux de chômage le plus élevé et d'un faible taux d'activité. C'est l'Autriche qui a engrangé les moins bons résultats même si elle partait d'un faible taux de chômage et d'un taux élevé d'activité (1). Si les diverses tendances peuvent avoir des causes différentes, une certaine convergence apparaît toutefois entre ces aspects des marchés de l'emploi.

4.6.5. Cherchant les raisons de ces différences, le taux de croissance s'impose comme une explication naturelle. Nous pouvons également remarquer que des taux de croissance élevés sont fortement liés aux évolutions favorables de l'emploi.

4.6.6. Les développements parfois contradictoires des marchés du travail nationaux requièrent cependant des études plus approfondies des causes des bonnes et mauvaises performances réalisées sur ces marchés. Certaines performances s'expliquent par les mesures discrétionnaires de politique économique prises par les douze États membres. La situation étant particulière à chaque pays, nous renvoyons le lecteur aux exemples figurant à l'Annexe 2.

5. **Recommandations incohérentes**

5.1. Si, en plus des GOPE, on tient compte d'autres domaines de décision, les recommandations 2001 pour certains pays ne sont pas cohérentes avec la politique expansionniste que justifierait les faibles taux de croissance. Dans son évaluation globale de la situation économique (monétaire et conjoncturelle), la Commission se préoccupe essentiellement des pays présentant des signes de surchauffe et de pression inflationniste. En revanche, elle ne se préoccupe absolument pas des pays dans lesquels la demande n'est pas suffisante pour permettre une évolution acceptable de la croissance économique. La remarque vaut également pour la plupart des gouvernements. On peut dire en général que la politique économique soutient la politique monétaire commune en période de forte croissance, mais que le risque de conflits entre elles existe en période de faible croissance. Cet état de fait nous préoccupe grandement pour ce qui concerne la situation économique actuelle et les recommandations de politique économique correspondantes.

5.2. La Commission envisage très peu les effets générés par la politique d'un pays sur les autres États membres, mais ne considère que l'impact sur la situation générale dans la zone euro. Cela s'apparente davantage à une relation mathématique selon laquelle la Commission résume les données nationales en matière d'inflation et autres, plutôt qu'à une analyse économique des relations effectives entre les 12 économies. Ce point de vue est illustré par l'exemple de l'Irlande. La recommandation formulée à l'Irlande par le Conseil Ecofin pour qu'elle adopte une politique moins expansionniste peut se défendre si on considère l'économie irlandaise dans son ensemble. Toutefois, les effets d'une croissance trop forte sur la zone euro sont négligeables. L'économie irlandaise est si petite qu'elle n'influencera d'aucune manière tangible l'objectif d'inflation. L'Irlande commerce essentiellement avec des pays non membres de la zone euro (tels que le Royaume-Uni) de sorte que l'impact commercial sur ses partenaires de la zone euro est également négligeable.

5.3. En période de forte croissance, il est aisé d'obtenir de bons résultats au niveau des taux de chômage et d'emploi dans la mesure où ils vont de pair avec les taux de croissance. En cas de faible croissance, l'opération est plus complexe. Une croissance inférieure à 3 % n'entraînera pas automatiquement une hausse du taux d'emploi. En outre, s'il se concentre en permanence sur l'équilibre budgétaire, un pays court le risque manifeste que la politique qu'il mène aboutisse à une augmentation du taux de chômage. Par conséquent, les taux de croissance et le développement de l'emploi doivent également être au centre des discussions de politique économique. Les tendances économiques actuelles sont désormais si évidentes que les prochains documents de la Commission et décisions du Conseil devraient refléter cette évolution.

5.4. Étant donné que les objectifs du PSC sont, en partie, intégrés dans le traité, les recommandations qui en découlent ont davantage de poids que des objectifs adoptés simplement lors de réunions du Conseil. Cette différence de base juridique ne devrait pas avoir un tel impact sur les recommandations de politique économique. Les actions politiques recommandées devraient être fondées davantage sur des arguments économiques plutôt que sur des considérations politiques.

6. Nouveau cadre pour les objectifs

6.1. Les rapports de la Commission et les décisions du Conseil donnent clairement l'impression que la stabilité des prix, l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette constituent les principaux objectifs. Afin de tirer des enseignements globaux des premières années d'existence de l'euro, nous estimons qu'il est important d'essayer de réaliser l'ensemble des objectifs définis dans le PSC pour pouvoir mettre au point un policy-mix tenant compte de tous les objectifs de politique économique.

6.2. L'effet de la croissance sur ces objectifs est minutieusement évalué. Ce qui fait défaut, c'est l'impact de la politique économique sur la croissance et l'emploi. C'est là, semble-t-il, la raison principale pour laquelle nos recommandations sont souvent davantage orientées vers l'expansionnisme. Une diminution de l'excédent budgétaire ou une augmentation du déficit pourraient tout aussi bien être recommandées si on considère à la fois la position fiscale ainsi que la croissance et l'emploi. Aussi, l'objectif de croissance minimale à moyen terme de 3 %, évoqué dans les conclusions des sommets, pourrait également figurer dans les GOPE et le PSC.

6.3. À Lisbonne, un objectif à long terme en matière d'emploi a été défini: réduire le chômage afin d'atteindre le plein emploi. Les objectifs à long terme en matière de taux d'emploi ont été fixés à 70 % pour les hommes et 60 % pour les femmes. Ces objectifs à long terme devraient apparaître dans le PSC en tant qu'objectifs à moyen terme dans le but de promouvoir les politiques visant à réaliser les objectifs à long terme.

6.4. Au bout de quelques années d'expérience pratique du PSC, il est temps à présent d'évaluer les expériences menées jusqu'à présent et d'affiner les principes de la politique économique dans les pays de la zone euro. Le Comité entend mettre en exergue certains principes de flexibilité pour les recommandations annuelles de politique économique:

- Les objectifs devraient être considérés comme des objectifs à moyen terme de sorte que les résultats engrangés chaque année soient appréciés comme il se doit;
- des considérations liées au cycle conjoncturel devraient toujours être prises en compte;
- des évaluations à court terme des performances de chaque État membre devraient toujours être fonction du degré de réalisation de ses objectifs à long terme;
- elles devraient également tenir compte de l'évolution démographique de chaque État membre.

7. Conclusions

7.1. Globalement, on peut dire qu'il est indispensable de mener une politique économique plus coordonnée, et de renforcer le dialogue macro-économique; il faut également introduire davantage de flexibilité dans les recommandations politiques du processus de PSC. Mais nous voulons également mettre en lumière des exemples de bonnes pratiques nationales qui répondent à la fois aux exigences en matière d'équilibre budgétaire, de réduction de la dette, de taux d'inflation et d'objectifs de croissance et d'emploi. En outre, la quête d'une politique cohérente devrait inclure également des objectifs en matière de réforme des régimes de retraite afin de pallier le vieillissement de la population, et en matière de financement des investissements publics dans des domaines clés, conformément aux conclusions du sommet de Lisbonne.

7.2. Une implication évidente est le fait que des mesures destinées à maintenir le taux de croissance à un niveau élevé pourraient être plus efficaces pour réduire la dette que des mesures destinées à rembourser la dette par d'importants excédents budgétaires. La meilleure politique de réduction de la dette est, par conséquent, une politique favorable aux taux de croissance élevés.

7.3. Certains exemples peuvent être classés parmi les réformes structurelles avec effets à long terme alors que d'autres sont davantage des mesures anticycliques. En Grèce, les mesures de lutte contre la fraude fiscale par exemple au moyen de la réduction de l'impôt sur le revenu (impôt négatif) semblent avoir porté leurs fruits. Les réductions fiscales en Allemagne, concernant à la fois l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés, peuvent être considérées comme de bons exemples de mesures anticycliques. En Belgique, les plafonds de dépenses et l'accord conclu avec les collectivités locales et régionales ont eu une incidence bénéfique sur l'équilibre budgétaire. Il est intéressant de suivre la formule néerlandaise concernant la répartition des effets de la croissance sur le budget public entre réductions de la fiscalité et réductions de la dette publique. Bien qu'elle soit sans doute juste du point de vue de la répartition, l'opportunité d'une telle formule en tant qu'instrument de stabilisation de la conjoncture est discutable. D'une manière générale, la politique budgétaire de la Finlande apparaît bien calibrée pour poursuivre la politique de rigueur requise malgré des bouleversements sur le plan des recettes et des dépenses, dans des conditions monétaires favorables et une situation de croissance élevée.

7.3.1. Certains États membres ont modifié leurs systèmes d'imposition afin de freiner l'évasion fiscale et d'augmenter les assiettes fiscales. Ces mesures se sont non seulement avérées efficaces, mais ont également conduit à une convergence dans l'élaboration des systèmes d'imposition. Ces changements sont très importants et devraient continuer.

7.3.2. Plusieurs États membres ont réduit divers taux d'imposition. En raison des taux de croissance élevés, ces réductions n'ont pas fait baisser les recettes fiscales qui, au contraire, ont continué à progresser. En période de faible croissance, une telle progression sera difficile à maintenir et les augmentations

laisseront probablement la place à des diminutions. Les effets des réductions des taux d'imposition sur la demande se sont peut-être déjà fait sentir alors que les effets recherchés sur l'offre prennent du temps à se concrétiser. Malheureusement, ces effets pourraient se manifester dans un contexte économique dans lequel il serait opportun de soutenir la demande. Cela illustre les sérieuses difficultés de planification des réformes fiscales.

7.3.3. Parallèlement à la convergence probable des assiettes fiscales et des risques atténués d'évasion fiscale, les impôts sur le travail et les revenus semblent à présent céder le pas à d'autres impôts. Une tendance légère mais évidente se dessine vers une convergence des systèmes d'imposition tant au niveau de leur élaboration que des taux.

7.4. Certains pays ont, d'une manière ou d'une autre, fixé des plafonds de dépenses. Ces plafonds peuvent résoudre quelques problèmes, notamment contribuer à freiner la tendance à augmenter systématiquement les dépenses publiques en cas de disponibilités accrues de ressources publiques. Le système peut être qualifié de «résistant aux élections» dans la mesure où les plafonds sont souvent décidés à l'avance et à l'unanimité. Dans le même temps, il est susceptible d'engendrer d'autres problèmes comme celui d'opérer sans cesse des changements sur le plan des recettes lorsque des actions anticycliques sont nécessaires, étant donné que les dépenses sont déterminées préalablement pour plusieurs années. Il est également moins flexible en cas de modification de certains éléments clés qui sous-tendent les plafonds.

7.5. Voilà donc quelques-uns des «exemples de bonnes pratiques» que l'on peut citer — certains sont spécifiques à un pays, d'autres sont assez généraux. Il convient de souligner que si un exemple se révèle bénéfique dans un pays, il ne l'est pas nécessairement dans tous les autres. La situation économique d'un pays peut être à tel point différente que ce qui est efficace dans un État membre peut être inefficace ou inopportun dans un autre. C'est pourquoi, les exemples de politiques mentionnés dans le présent avis et les observations formulées en vue de leur utilisation dans un ou plusieurs États membres doivent être débattus dans tous les pays de la zone euro, mais leur mise en œuvre effective doit être fonction de la situation propre à chacun d'eux.

Bruxelles, le 21 mars 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «Le futur de la PAC»

(2002/C 125/18)

Le 31 mai 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «Le futur de la PAC». Le 4 septembre 2001, le Parlement européen a décidé de consulter le Comité économique et social, conformément à l'article 262 dernier paragraphe du Traité instituant la Communauté européenne, sur le bilan intermédiaire de la PAC dans le cadre de l'Agenda 2000.

C'est sur la base de ces deux décisions que la section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 mars 2002 (rapporteur: M. Ribbe, corapporteur: M. Geraads).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 21 mars), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 91 voix pour et 6 abstentions.

1. Observations préliminaires

1.1. La «Déclaration de Laeken» du Conseil européen du 15 décembre 2001 indique explicitement que l'Union européenne, qui a commencé par instaurer une communauté du charbon et de l'acier, à laquelle s'est ajoutée par la suite la Politique agricole commune (PAC), est une réussite. Le Comité souligne que la Politique agricole commune est la seule politique qui est menée et gérée au niveau communautaire. Elle occupe ainsi une place prépondérante dans la construction européenne. La déclaration de Laeken précise tout aussi clairement que l'Europe d'aujourd'hui est confrontée à de nouveaux défis, qui requièrent une autre approche que celle qui a été suivie dans les premières années.

1.2. Les dispositions de l'Agenda 2000 adopté en mars 1999 lors du Sommet de Berlin sont d'application jusqu'à fin 2006. La révision dite intermédiaire prévue pour 2002 et 2003 devrait simplement permettre d'adapter légèrement les règlements existants. Cela signifie que l'agriculture peut prétendre à un cadre réglementaire stable jusqu'à fin 2006.

1.3. Mais après 2006, la Politique agricole commune (PAC) devrait être remaniée. Le besoin d'apporter un certain nombre de modifications se fait toutefois sentir dès à présent, notamment au vu:

- du prochain élargissement de l'Union,
- des prochaines négociations à mener dans le cadre de l'OMC (sous une pression croissante en faveur de la libéralisation),
- des problèmes économiques, sociaux, écologiques et régionaux qui n'ont toujours pas trouvé de solution,
- de la discussion sur le développement durable et la mise en œuvre du modèle agricole européen,
- du respect des exigences changeantes auxquelles est soumise l'agriculture.

1.4. Les événements survenus en 2000 et 2001 (tels que la crise de l'ESB, le scandale de la dioxine ou les images tragiques que l'on a pu voir à propos de la lutte contre l'épizootie de fièvre aphteuse) ont contribué à ouvrir un débat critique d'une ampleur et d'une intensité que la société n'avait encore jamais connus sur la manière dont sont pratiquées l'agriculture et la politique agricole.

1.5. Tant les enquêtes «Eurobaromètre» du printemps 2001 que les rapides sondages effectués en novembre 2000 à la demande de la Commission européenne montrent bien que la confiance des citoyens européens dans la politique agricole commune a été largement entamée. Il est vrai que l'origine de cette «crise de confiance» des consommateurs européens ne doit pas être d'abord recherchée auprès des agriculteurs mais plutôt dans les secteurs en amont par exemple, notamment le secteur des aliments pour animaux. Cependant, ce sont bien les agriculteurs qui sont les premières victimes de cette atmosphère de défiance qui gagne du terrain. Les agriculteurs risquent de plus en plus d'être mis en marge de la société.

1.6. Il faut rapidement remédier à cette situation. En effet, la clé du maintien d'une production de denrées alimentaires en quantité suffisante, de grande qualité et régionalement différenciée, pour la préservation des paysages culturels divers et variés de l'Europe et le développement des zones rurales, réside dans le maintien et la poursuite du développement dans l'Union d'une agriculture paysanne ⁽¹⁾ multifonctionnelle, basée sur les principes de la durabilité (le «modèle agricole européen» ⁽²⁾).

⁽¹⁾ L'expression «agriculture paysanne» employée par le rapporteur (en allemand: bäuerlich geprägt) ne définit pas la taille de l'exploitation mais plutôt le mode d'exploitation des agriculteurs et comment ceux-ci conçoivent leurs activités: dans le souci d'assurer la pérennité de l'exploitation agricole et d'un lieu de travail diversifié et qualifié, de penser aux générations futures, de s'intégrer dans le village et la région, de s'engager dans des circuits économiques interdépendants et complémentaires tout en restant le plus proche possible de l'exploitation agricole, d'assumer leurs responsabilités vis-à-vis de la nature et des animaux.

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social sur «Une politique visant à consolider le modèle agricole européen», JO C 368 du 20.12.1999, pp. 76 à 86.

1.7. Le CES estime donc qu'il serait particulièrement judicieux de tirer parti du besoin de réforme qui se dégage du débat lancé au sein de la société mais aussi des nécessités politiques citées précédemment afin d'élaborer une politique porteuse d'avenir, c'est-à-dire une politique qui offre des perspectives aux agriculteurs et à toutes les parties concernées ou intéressées par l'agriculture. Il faut réussir à mobiliser l'intérêt croissant dont font preuve de nombreux citoyens et organisations envers le mode de production agricole pour ancrer solidement le «modèle agricole européen» dans les politiques communautaires et en faire une condition préliminaire à toute multifonctionnalité.

1.8. Cela signifie qu'il faut établir le plus rapidement possible un lien entre les diverses exigences qui se posent à l'agriculture pour éviter d'ouvrir à relativement court terme de nouvelles discussions sur le besoin de réforme de l'agriculture européenne. Les sempiternels débats «réformateurs» sont néfastes car ils entraînent inévitablement irritations, accès de mauvaise humeur et incertitudes au sein de la profession mais aussi de la société.

1.9. Le CES, en tant que représentant de la société civile organisée, est confronté comme nul autre organe aux diverses exigences posées à l'agriculture et aux débats que cela soulève. Il a donc décidé d'apporter dès à présent une contribution objective, dans la perspective de l'ouverture du débat sur la réforme, en élaborant un avis d'initiative. Cette contribution doit être approfondie par d'autres avis (par exemple sur l'OMC, l'élargissement ou des organisations spécifiques de marché). Le présent avis concerne essentiellement la réforme après l'expiration de l'Agenda 2000 et pas le prochain processus de révision intermédiaire.

1.10. Par le présent avis, le CES désire également répondre au souhait du Parlement européen, qui l'a invité à présenter sa position sur la PAC en général et sur le fonctionnement de l'Agenda 2000 en particulier.

2. 45 ans de PAC au fil du temps

2.1. Les fondements de la PAC dans le Traité

2.1.1. Le Traité instituant la Communauté européenne a fixé en 1957, dans l'ex-article 39, les objectifs qui étaient ceux de la politique agricole commune à l'époque, à savoir:

- accroître la productivité de l'agriculture,
- assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole,
- stabiliser les marchés,

- garantir la sécurité des approvisionnements,
- assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

2.1.2. Au fil des années, la nécessité d'adapter la PAC s'est fait sentir avec de plus en plus d'acuité, essentiellement pour des raisons financières et de politique du marché. Le monde politique a toujours réagi en conséquence.

2.1.3. Depuis, certains articles du Traité instituant la Communauté européenne ont pris une importance particulière pour la PAC, notamment:

- l'article 6 (intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans les politiques communautaires, en particulier afin de promouvoir le développement durable),
- l'article 152 (assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques de la Communauté),
- l'article 153 (assurer un niveau élevé de protection des consommateurs),
- l'article 158 (réduire l'écart entre les niveaux de développement au sein de la Communauté),
- l'article 174 (la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement, qui poursuit notamment les objectifs de la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, est fondée notamment sur les principes de précaution et d'action préventive ainsi que sur le principe du pollueur-payeur).

2.2. Les différentes phases de la PAC en fonction des différentes exigences

2.2.1. Au début de la PAC, l'augmentation de la productivité et des quantités produites par les exploitations agricoles fut au centre des préoccupations de la politique agricole et donc de ses instruments. Il s'agissait à l'époque en premier lieu d'assurer une production alimentaire suffisante, de favoriser la réforme structurelle qui s'imposait dans l'agriculture pour des raisons économiques, tout en libérant la main-d'œuvre nécessaire au secteur industriel en pleine expansion et au secteur tertiaire. La PAC parvint à combler relativement vite l'insuffisance de l'approvisionnement dont la CEE de l'époque souffrait encore elle-aussi pour divers produits agricoles importants.

2.2.2. Les instruments essentiels auxquels l'UE fit appel portaient alors sur le soutien de certains prix internes à la production ainsi que la protection contre les importations à bas prix (sous la forme de prélèvements à l'importation) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Au niveau national s'ajoutaient souvent des incitations à l'investissement des exploitations ainsi que des restructurations agricoles pour optimiser la production (par exemple remembrement rural).

2.2.3. Après avoir atteint l'objectif, dans certains secteurs, d'assurer l'approvisionnement quantitatif à des prix raisonnables ⁽¹⁾, il fallut dans ceux-ci se pencher sur le problème de la maîtrise des quantités toujours croissantes que l'on ne pouvait plus écouler sur le Marché commun. Les excédents de production qui commençaient à se dégager étaient dus d'une part à l'extension de la production européenne, et d'autre part aux pertes de parts de marché dues aux importations. Comme l'augmentation de la consommation au sein de l'UE n'était possible que dans certaines limites, on misa de plus en plus sur les exportations. Étant donné que les prix communautaires étaient la plupart du temps bien supérieurs à ceux pratiqués au niveau mondial, il n'a été possible d'exporter, dans la plupart des cas, que grâce à des aides. Les restitutions à l'exportation devinrent, avec les interventions prévues sous la forme de stockages, un instrument essentiel de la politique agricole.

2.2.4. Les nombreux effets négatifs enregistrés (notamment l'apparition de stocks internes trop importants et les coûts excessifs) exigèrent d'autres adaptations ainsi qu'un certain renouvellement des instruments. L'introduction du système des quotas (par exemple pour le lait ainsi que le sucre) permit par exemple de gérer l'offre dans certains secteurs.

2.2.5. Ce n'est qu'à partir du milieu des années 80 que le débat se concentre davantage sur des questions sociales et environnementales dans le cadre de la PAC. Celui-ci aboutit aussi à prendre des premières mesures politiques concrètes.

2.2.6. Malheureusement, les programmes de gel volontaire des terres lancés alors furent tout aussi inefficaces que les «mesures d'extensification» (telles que la promotion de l'agriculture biologique) adoptées également à cette époque pour résoudre les problèmes écologiques grandissants ou le problème des coûts des organisations de marché qui commençaient à prendre des proportions insoutenables. Cependant, on peut considérer qu'il s'agissait des prémisses des premières mesures visant à concilier les objectifs économiques et les objectifs écologiques. C'est en ce sens que la PAC a déjà tenté il y a quinze ans de résoudre par des approches différenciées certaines questions qui prennent aujourd'hui une place de plus en plus importante dans le débat sur la durabilité. L'augmentation de la productivité de l'agriculture européenne mais aussi l'évolution des marchés mondiaux et notamment la concurrence des producteurs américains qui bénéficient de subventions massives ainsi que l'émergence de nouveaux pays exportateurs mondiaux (comme le Brésil et l'Argentine) ont entraîné l'Union européenne vers une situation excédentaire dans certaines productions. Cela a contribué à limiter encore les résultats escomptés avec les mesures d'extensification.

2.2.7. On constatera également que les programmes relativement peu développés de l'époque ont enclenché une évolution importante. Après que l'UE eut pris par exemple des mesures financières pour développer l'agriculture biologique et en eut fixé les conditions cadres essentielles dans le

règlement sur l'agriculture biologique, le secteur connut un énorme développement. Le nombre d'exploitations agricoles utilisant des modes de production biologique est passé de 9 521 en 1988 à plus de 28 868 en 1993, pour arriver à 124 462 en 2000 ⁽²⁾.

2.2.8. Le débat sur les conséquences sociales et écologiques de la PAC a été centré au moins sur deux questions, à savoir:

- si les restructurations en cours auraient des conséquences négatives sur la viabilité des régions et l'environnement; et le cas échéant, lesquelles;
- si les moyens financiers débloqués par Bruxelles parviendraient aux «bons» destinataires.

2.2.9. Il fallut bien admettre que le développement de la productivité, encouragé avec succès par les instruments traditionnels de la PAC, se heurtait non seulement à des limites économiques, mais aussi à des limites biologiques, écologiques, éthiques et sociales, affectait les régions et interpellait le consommateur. Chacun prit conscience que l'agriculture, qui est liée au sol et met en jeu des «facteurs de production» vivants, devait être soumise à d'autres critères de développement que le secteur industriel.

2.2.10. On constate:

- que bien des modifications apportées à la politique agricole ont largement permis d'atteindre les objectifs fixés; la PAC s'est parfois révélée être un moteur d'intégration pour l'Europe, particulièrement lors de l'élargissement au sud,
- que chacune des réformes entamées ont été à l'origine de débats politiques très animés sur la nouvelle orientation à donner à la PAC,
- qu'à chaque fois, de nouvelles «problématiques» sont apparues et apparaissent, relançant les discussions sur les réformes à entreprendre. C'est ainsi que l'on se penche désormais de plus en plus sur la question du développement durable et de l'élargissement à l'est. Il faut être conscient du fait que la reprise de la PAC par les pays candidats à l'adhésion pourrait dans certains secteurs susciter des difficultés que l'on aurait du mal à aplanir.

2.3. La réforme de 1992

2.3.1. La réforme de 1992, dont les décisions doivent être considérées dans le contexte du cycle de négociations du GATT qui se déroulait alors et qui se termina plus tard, marque un tournant dans la PAC.

2.3.2. Les mesures adoptées en 1992 concernaient principalement:

- la baisse des prix garantis au producteur ⁽³⁾,
- la compensation de ses effets par des paiements compensatoires,

⁽²⁾ Chiffres valables pour l'UE des 15. Dans certains États membres, l'augmentation est bien supérieure à la moyenne communautaire.

⁽³⁾ Bien que les prix à la production aient diminué, cette baisse ne s'est pas fait sentir auprès du consommateur.

⁽¹⁾ Le CES insiste sur le fait que «prix raisonnables» n'est pas synonyme de «à bas prix».

- l'introduction du gel obligatoire des terres,
- la baisse des restitutions à l'exportation (volume et budget) et la réduction des barrières commerciales (en vertu du GATT).

2.3.3. La réforme de 1992 peut être considérée comme un succès sur les aspects sur lesquels a porté principalement la réforme:

- les excédents de beurre, de poudre de lait, de céréales mais aussi de fruits et légumes (y compris leur destruction par les agriculteurs) qui ne pouvaient être écoulés qu'à des coûts élevés appartiennent désormais bien au passé et les produits agricoles de l'UE sont de plus en plus exportés sur les marchés extracommunautaires sans restitutions à l'exportation ⁽¹⁾,
- dans les années qui ont suivi, le coût élevé des interventions ⁽²⁾ ainsi que la part des restitutions à l'exportation ⁽³⁾ dans les dépenses totales ⁽⁴⁾ ont pu être massivement réduits. Le revenu des agriculteurs ne devait plus tant à l'avenir être assuré par les mécanismes traditionnels que par les versements compensatoires ⁽⁵⁾ nouvellement introduits.

2.3.4. Parallèlement, on introduisit ce que l'on appelle les «mesures d'accompagnement», parmi lesquelles on compte les programmes agroenvironnementaux. Mais cette partie de la réforme de 1992 consacrée spécifiquement à l'extensification de la production se limita à tout juste 5 % des dépenses du FEOGA, section «Garantie».

2.3.5. Un examen rétrospectif des discussions menées dans le cadre de la préparation de la réforme de 1992 montre cependant aussi que certains des thèmes qui ont alimenté le débat de l'époque ne trouvèrent pas leur concrétisation. Le membre de la Commission chargé alors de l'agriculture, M. MacSharry, présenta les nouveaux objectifs que la politique agricole devait désormais remplir, à savoir:

- maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs pour préserver l'environnement, le paysage culturel et le modèle d'une agriculture paysanne,
- reconnaître les deux fonctions importantes des agriculteurs: produire et assurer des prestations en faveur de la protection de l'environnement dans le cadre du développement rural,
- développer les zones rurales dans ce sens, en favorisant également d'autres formes d'activités économiques et pas seulement celles du secteur agricole.

⁽¹⁾ 70 % au total en 2001.

⁽²⁾ Dans le domaine des cultures arables, qui représentent aujourd'hui près de 40 % des dépenses totales du FEOGA, de 63,4 % (en 1991) à 5,1 % (en 1999) des dépenses totales.

⁽³⁾ Dans le domaine des cultures arables de 38,9 % (en 1991) à 4,9 % (en 1999) des dépenses totales.

⁽⁴⁾ En 1999, 91 % des dépenses du FEOGA-Garantie étaient encore consacrées aux restitutions et aux mesures de stockage, alors que les mesures traditionnelles de soutien du marché ne représentaient plus que 21 % en 2001.

⁽⁵⁾ Dans le domaine des cultures arables, la part des versements compensatoires (y compris pour le gel des terres) est passé de 0,8 % en 1991 à 89,3 % en 1999.

2.3.6. La Commission estimait alors que les organisations de marché devaient être réaménagées de telle sorte qu'elles favorisent l'extensification et les modes de production respectueux de l'environnement ⁽⁶⁾. Les aides directes aux revenus prévues devaient être modulées selon des critères sociaux et régionaux. Cette modulation devait aussi concerner tous les autres dispositifs quantitatifs tels que les quotas ou le gel des terres. Les subventions des productions végétales devaient dépendre essentiellement de l'utilisation de modes de production respectueux de l'environnement.

2.3.7. Mais l'idée d'une modulation et de la conditionnalité qui en découlait pour les aides directes aux revenus qui venaient d'être créées ne réussit jamais à s'imposer.

2.4. L'Agenda 2000

2.4.1. Mais de nouvelles réformes durent être envisagées et mises en œuvre plus rapidement que prévu après la réforme de 1992.

2.4.2. Les réflexions portaient principalement sur les aspects suivants:

- orienter davantage la production agricole en fonction du marché et renforcer la compétitivité sur les marchés internationaux en rapprochant les prix communautaires des prix pratiqués sur les marchés mondiaux,
- renforcer la position de l'UE en vue des nouvelles négociations avec l'OMC, notamment en réduisant les restitutions à l'exportation et en poursuivant la réorientation des mesures de soutien du marché vers les aides directes,
- se préparer à l'élargissement de l'UE,
- mieux intégrer les objectifs environnementaux dans la PAC,
- réunir les diverses mesures de politique structurelle agricole et lancer des programmes d'aides dans le cadre d'une politique de développement intégrée des régions rurales (2^e pilier de la PAC).

2.4.3. La réforme de l'Agenda 2000 s'effectue dans le cadre du respect des accords de Marrakech. Elle vise plusieurs objectifs:

- maintenir la préférence communautaire des principaux produits agricoles malgré la baisse des droits de douanes,
- regagner des parts de marché sur notre marché intérieur, notamment pour les céréales dans l'alimentation animale,
- profiter d'opportunités sur des marchés mondiaux dont la tendance ne serait pas baissière entre 2000 et 2007,
- intégrer les objectifs environnementaux dans la PAC,
- articuler une politique de développement rural en l'identifiant par un second pilier.

⁽⁶⁾ Les aides directes étaient calculées sur la base de la productivité historique de chaque pays.

2.4.4. Cela donna lieu également à une réflexion critique sur les modalités de répartition des fonds du FEOGA. «La Commission a reconnu ... que le système de soutien agricole ... était largement orienté vers une petite minorité d'exploitations ...»⁽¹⁾, ce qui relança au sein de la Commission les réflexions sur de nouvelles modalités de répartition des fonds en fonction des besoins des régions et des exploitations.

2.4.5. C'est ainsi que quelques-unes des réflexions générales sur la réforme de 1992 pour l'intégration des nouveaux aspects sociaux et écologiques, furent à nouveau mises sur la table, parfois sous une forme quelque peu modifiée. C'est le cas notamment de la proposition d'introduire des plafonds par exploitation pour les aides directes. La Commission entendait notamment contribuer à une répartition plus «équitable» des aides en les modulant en fonction de critères obligatoires, axés sur la prospérité de l'exploitation ou l'importance de sa main-d'œuvre. De même, il s'agissait d'introduire une éco-conditionnalité («cross compliance») entre les paiements directs et le respect de dispositions environnementales.

2.4.6. Les négociations autour de l'Agenda 2000 portèrent plus que jamais sur des questions relatives aux trois piliers de la «durabilité» en plaçant sur le même plan les questions économiques, écologiques et de responsabilité sociale. Si le Conseil a pu, après de nombreuses négociations, s'accorder finalement sur un train de mesures concernant une réorientation de nombreuses organisations de marché (pilier économique), les divergences subsistèrent sur les aspects sociaux et écologiques⁽²⁾.

2.4.7. Par exemple, la Commission ne réussit pas à obtenir l'assentiment du Conseil sur sa proposition de modulation obligatoire ni le maintien du plafond de 90 têtes par exploitation pour l'octroi de la prime spéciale aux bovins mâles. Sa proposition de supprimer la prime au maïs à ensiler ne fut pas non plus acceptée⁽³⁾. Les autres plantes fourragères comme la luzerne ou le trèfle, dont il conviendrait d'encourager la culture pour des raisons environnementales, continuent donc d'être désavantagées.

3. Évaluation des changements intervenus dans la politique agricole au cours de la dernière décennie

3.1. La réforme de 1992 et celle entamée dans le cadre de l'Agenda 2000 ont permis notamment d'améliorer la compétitivité internationale de l'agriculture européenne. Le problème des excédents fut en partie résolu d'une part en simplifiant l'accès au marché mondial et d'autre part du fait que les céréales européennes devinrent plus rentables dans l'alimentation animale. Grâce aux décisions prises dans le cadre de ce que l'on appelle le 1^{er} pilier, les problèmes sur les marchés que l'on connaissait jusqu'à présent ont pu trouver un certain nombre de solutions.

(1) Rapport annuel 1996 de la Cour des comptes européenne, JO C 348 du 18.11.1997, par. 3.30.

(2) Et le fait que le développement agricole pu être renforcé par le 2^e pilier, qui représente près de 10 % des dépenses agricoles, ne change rien à cette constatation.

(3) Une pratique en matière d'aide que la Cour des comptes européenne critique pour des raisons écologiques (cf. Rapport spécial n° 3/98 de la Cour des comptes européenne concernant la mise en œuvre, par la Commission, de la politique et de l'action de l'Union européenne en matière de pollution des eaux, JO C 191 du 18.6.1998).

3.2. La nouvelle baisse des prix institutionnels introduite par l'Agenda 2000 ne fut compensée que partiellement par l'augmentation des aides directes du 1^{er} pilier («versements compensatoires»). La pression économique qui s'exerce sur de nombreuses exploitations agricoles s'est accentuée. Le conflit entre les nouvelles exigences posées par la société (durabilité, multifonctionnalité) à la production agricole et les impératifs économiques auxquels sont soumis les exploitants agricoles du fait de l'augmentation croissante de la concurrence, n'a fait que s'aggraver.

3.3. Les aides directes aux exploitations agricoles revêtent désormais une énorme importance puisque leur volume financier dépasse maintenant celui des mécanismes traditionnels de la politique agricole comme les restitutions à l'exportation, les interventions et les stockages et qu'elles devraient de manière générale être mieux acceptées au sein de la société que les aides indirectes octroyées selon les anciens mécanismes. Globalement, il existe trois types d'aides directes aux agriculteurs, à savoir:

- les «versements compensatoires» (issus du 1^{er} pilier),
- ce que l'on appelle les indemnités compensatoires, versées aux régions défavorisées (2^e pilier),
- les aides directes que les agriculteurs perçoivent pour des prestations concrètes s'inscrivant dans le cadre de programmes agroenvironnementaux (également 2^e pilier).

3.3.1. Le système des primes à l'hectare et des primes par tête du 1^{er} pilier suit encore étroitement l'ancienne logique de soutien des prix. Il est destiné depuis sa création à compenser les pertes enregistrées par les exploitants agricoles du fait de la modification de l'ancien système des prix institutionnels.

3.3.2. On peut donc parfaitement comprendre que cette logique conduise à privilégier avant tout les exploitations agricoles et les régions qui bénéficiaient auparavant le plus de cet ancien système. Cela conduit souvent l'opinion publique à critiquer le fait qu'une grande part des aides directes bénéficie à un nombre relativement réduit d'exploitations voire à favorisé la concentration de certaines cultures arables⁽⁴⁾. Il ne faut cependant pas oublier que les États membres auraient la possibilité, grâce à ce que l'on appelle la modulation ou à la fixation d'un plafond pour les bovins mâles, d'exercer une influence directe sur la répartition de ces aides directes.

3.3.3. Le CES estime qu'il convient d'examiner attentivement la question de savoir si le système existant est le mieux à même de répondre aux questions à long terme que se pose la société sur la durabilité, la multifonctionnalité et le maintien d'une agriculture répartie sur tout le territoire, et s'il sera durablement compatible avec les règles de l'OMC.

(4) Pour les cultures arables, près de 40 % des aides directes sont versées à seulement 3 % des exploitations agricoles.

3.3.4. Il en va tout autrement des aides directes versées dans le cadre du 2^e pilier. Il s'agit ici de compenser financièrement des handicaps naturels réels ou de rémunérer des prestations environnementales concrètes. Ces aides constituent donc un élément fondamental, bien que susceptible d'améliorations, de la protection de l'environnement dans la PAC.

3.3.4.1. On peut cependant considérer comme un inconvénient le fait qu'elles se bornent à compenser les handicaps ou les suppléments de charges sans véritablement inciter, dans bien des cas, à privilégier des méthodes plus extensives par rapport à des modes de production plus intensifs, ni à mettre l'accent sur des aspects importants de la protection des consommateurs dans le cadre du modèle agricole européen (tels que la promotion sur la sécurité alimentaire, la traçabilité et la garantie qualité).

3.3.4.2. Seuls quelques États membres, grâce à des programmes environnementaux, ont réussi à prendre des mesures suffisantes pour inciter un grand nombre d'agriculteurs à passer à des modes de production plus extensifs. Une étude de la Commission aboutit à la conclusion que de manière générale, les mesures agroenvironnementales influent davantage sur les régions «à problème» d'un point de vue productif et restent pratiquement sans effet dans les régions de production intensive car les incitations financières y sont trop faibles pour intéresser les agriculteurs.

3.4. Le système des aides directes dans le cadre du 1^{er} pilier continue de privilégier les cultures qui bénéficiaient auparavant de prix institutionnels par rapport à de nombreuses cultures importantes du point de vue de l'environnement et de l'économie régionale, notamment les plantes fourragères ou les pâturages, étant donné qu'aucun versement direct n'est prévu pour ces dernières.

3.5. Il a bien fallu reconnaître ces dernières années que des conflits d'intérêt peuvent surgir entre l'augmentation de la productivité, dont la nécessité se fait sentir tant sur le plan de la rentabilité qu'en raison des conditions existantes, et les exigences que l'on peut poser en vertu de considérations sur l'économie régionale, l'environnement, l'éthique envers les animaux et la protection des animaux, mais aussi du point de vue du consommateur. Les interventions de la PAC ne sont pas encore conçues de telle sorte que l'on puisse considérer ces conflits comme potentiellement résolus. En d'autres termes, il n'a pas encore été possible de trouver un véritable équilibre entre les trois piliers de la durabilité.

3.6. Ce constat ne s'est pas modifié avec l'Agenda 2000, malgré le renforcement des «mesures d'accompagnement» (programmes de boisement, mesures de préretraitement, programmes agroenvironnementaux) et leur regroupement avec des mesures d'aide structurelle, dont certaines étaient déjà connues, en faveur de la politique de développement rural, ce que l'on appelle le «deuxième pilier de la politique agricole». Si l'Agenda 2000 a ouvert une nouvelle ère dans la PAC, on ne peut que se demander si les mesures du 1^{er} pilier actuel sont conçues de telle sorte qu'elles viennent compléter de façon optimale les objectifs de politique régionale ainsi que les objectifs écologiques et sociaux sur lesquels sont axées spécifiquement les mesures du 2^e pilier.

Le CES s'est de manière générale toujours félicité que la politique s'attache à valoriser le «développement rural» même si le deuxième pilier ne représente pour l'instant que 10 % de l'ensemble du budget agricole et que sa dotation actuelle ne dépasse pas le montant total consacré à la fin des années 90 aux anciennes «mesures d'accompagnement» et aux aides structurelles au titre des objectifs 5a et 5b. Les mesures prises dans le cadre d'une politique de développement intégrée en faveur des zones rurales doivent être largement renforcées et venir compléter judicieusement certains instruments indispensables, bien que nécessitant quelques améliorations, du 1^{er} pilier, parce qu'elles deviennent de plus en plus importantes pour garantir la multifonctionnalité de l'agriculture. Le Comité souligne que tant les mesures du 1^{er} pilier que les instruments de développement rural doivent contribuer à maintenir et à renforcer la multifonctionnalité et concorder avec les trois piliers de la durabilité (économique, sociale et écologique); ni le 1^{er} pilier ni le 2^e pilier ne doivent se concentrer sur un seul aspect de la durabilité.

3.7. La prochaine révision intermédiaire de l'Agenda 2000 ne devra pas se borner à déterminer si les objectifs fixés pour les diverses organisations de marché en ce qui concerne la stabilisation du marché et du budget ont effectivement été atteints. Pour sa part, le CES considère qu'il conviendra plutôt de s'efforcer de répondre à un certain nombre d'autres questions afin de définir comment tenir compte des nouvelles exigences posées à la PAC. Il s'agit de questions qui revêtent une importance fondamentale pour l'évolution future de la PAC au-delà de 2006. Pour le CES, il convient notamment de se demander:

- A-t-il été possible d'améliorer le revenu de la majorité des agriculteurs?
- A-t-il été possible, et dans quelle mesure, de limiter les suppressions d'emplois⁽¹⁾ dans l'agriculture et dans les zones rurales? Est-ce là le véritable objectif de la PAC?
- Les réformes ont-elles permis, et si oui comment, de modifier la répartition des aides aux agriculteurs?
- Dans quelle mesure les États membres ont-ils eu recours à l'article 3 «Exigences en matière de protection de l'environnement» (éco-conditionnalité) et à l'article 4 «Modulation» du règlement (CE) n° 1259/1999 et avec quel résultat?
- Dans quelle mesure a-t-il été tenu compte des nouvelles exigences posées à la production agricole? Les critères qui régissent la répartition des dépenses répondent-ils aux impératifs qui découlent du «modèle agricole européen» et du débat sur la durabilité?

⁽¹⁾ Actuellement dans l'UE des 15, un emploi est supprimé toutes les 2 minutes dans le secteur agricole.

- Qu'a-t-on pu obtenir en tentant de résoudre les problèmes de protection de la nature et de l'environnement existant ainsi qu'en réduisant les écarts existants entre les régions?
- La répartition des dépenses est-elle suffisamment équilibrée entre les 1^{er} et 2^e piliers ainsi qu'entre les divers secteurs du 1^{er} pilier (1)?
- Existe-t-il un équilibre suffisant entre les régions et entre les producteurs?
- Pourrait-on envisager d'autres mesures qui permettraient de mettre en valeur la spécificité, la qualité, l'aspect environnemental, de protection des animaux et l'aspect régional de nombreux produits agricoles (2)?
- Les fonds du 2^e pilier sont-ils vraiment consacrés au développement rural? Chacun des volets du programme a-t-il prouvé son efficacité? Les programmes d'aide à la prétraite par exemple contribuent-ils véritablement au «développement rural»? Les mesures de reboisement ne sont-elles pas, au moins en partie, en contradiction avec le souci de dégagement du paysage?
- Dans quel sens le mécanisme des indemnités compensatoires pour les régions défavorisées, qui se révèle extrêmement important pourrait-il être développé?
- Pour quelles raisons constate-t-on de telles différences entre les États membres, mais aussi entre les régions de chaque État membre, lorsqu'il s'agit d'avoir recours par exemple aux fonds du 2^e pilier ou aux mesures agroenvironnementales (3)?

4. Les exigences présentes et à venir posées à l'agriculture

4.1. Bien que la PAC fasse l'objet d'une évolution constante et qu'elle ait pu faire face à de nombreux défis par le passé, il est indubitable qu'il reste encore beaucoup à faire, tant dans le domaine politique qu'en ce qui concerne le consommateur, dont le comportement individuel est souvent en contradiction avec les exigences qu'il formule par exemple en faveur d'une production plus régionale ou plus respectueuse de l'environnement.

4.2. Les attentes et exigences de la société vis-à-vis de l'agriculture ont changé.

4.3. Le monde politique et la société jettent aujourd'hui un autre regard sur la production agricole. Il est apparu clairement

(1) Le secteur des cultures arables perçoit par exemple 40 % des dépenses du FEOGA, section «Garantie», contre 4 % au secteur des fruits et légumes.

(2) Exemple: ne devrait-on pas à l'avenir récompenser les associations de producteurs régionaux lorsqu'elles s'efforcent de mettre en valeur certaines races régionales plus adaptées mais moins «productives»?

(3) Si en Autriche et en Finlande par exemple, plus de la moitié des aides à l'agriculture nationale versées par le budget agricole communautaire proviennent du 2^e pilier, elles ne représentent qu'à peine 5 % en Belgique et aux Pays-Bas. En Allemagne, on constate entre le nord et le sud d'énormes différences dans la mise en œuvre du programme de développement rural.

ces 15 dernières années que l'on exige de plus en plus que la dimension écologique qui résulte du débat sur la durabilité ainsi que les questions relatives au développement régional, à l'emploi, à la qualité du lieu de travail ou à la protection des animaux et des consommateurs soient intégrées dans la PAC. La qualité du paysage et des processus de production revêt désormais une plus grande importance à l'échelle européenne. L'agriculture européenne ne se voit pas conférer un simple rôle productif mais un «rôle multifonctionnel» dans les zones rurales.

4.4. Les agriculteurs doivent aujourd'hui remplir des tâches supplémentaires, qui commencent par leur coûter de l'argent sans rien leur rapporter, parce que les prix des produits agricoles, orientés en fonction du marché, ne tiennent pas compte de leurs prestations dans le domaine de la multifonctionnalité.

4.5. Si l'on examine aujourd'hui les revenus des agriculteurs, il faut bien reconnaître que les prix au producteur et les prix au consommateur ont évolué différemment et que l'écart ne cesse de se creuser. Mais à l'intérieur même du monde agricole on observe également d'énormes écarts de revenus que les seules différences de qualification, de travail ou d'esprit d'entreprise ne suffisent pas à expliquer. Certaines chaînes de commercialisation du secteur agroalimentaire ont encouragé, par des pratiques de dumping, une évolution malsaine des prix. Les prix du marché, qui sont parfois inférieurs aux prix de revient, réduisent à un minimum la marge de manœuvre et de décision des agriculteurs dans le sens d'une plus grande durabilité et multifonctionnalité. Dans de nombreuses régions et secteurs agricoles, les revenus des agriculteurs n'ont aucune commune mesure avec le travail fourni.

4.6. Les exploitants agricoles se voient dans l'obligation, du fait de conditions économiques difficiles, d'envisager toutes les manières (légales) de développer leur productivité afin de compenser la baisse réelle ou effective des prix (au producteur) et l'augmentation concomitante des coûts d'exploitation.

4.7. Le fait que les agriculteurs en Europe ne soient pas seulement en concurrence les uns avec les autres sur des marchés parfois saturés mais que l'OMC poursuive inexorablement une politique de libéralisation du commerce mondial des produits agricoles constitue un facteur aggravant. Les conditions et contraintes de production diffèrent entre l'UE et d'autres régions. En dehors de l'Europe, les produits agricoles sont souvent produits à moindres coûts, notamment:

- en raison de conditions climatiques plus favorables ou de modes d'exploitation plus avantageux sur le plan structurel,
- grâce à des modes de production souvent contraires aux valeurs européennes (normes moins strictes sur le plan de la protection de l'environnement, des animaux, des consommateurs ou sur le plan social, utilisation de moyens interdits en Europe pour accroître la production),
- par l'influence extrême qu'exercent souvent sur les prix mondiaux les crédits à l'exportation et les garanties de crédits à l'exportation, qui tirent les prix à la baisse.

4.8. C'est ainsi que le conflit entre l'augmentation de la productivité, indispensable pour des raisons de rentabilité, d'une part, et la protection de l'environnement, des animaux et des intérêts des consommateurs, c'est-à-dire la multifonctionnalité, d'autre part, se fait sentir de plus en plus ouvertement.

4.9. Les conflits aigus survenus lors des diverses négociations sur la réforme mais aussi le débat permanent sur les autres mesures nécessaires montrent bien que l'UE se trouve en réalité confrontée à la contradiction perpétuelle des objectifs qu'elle poursuit. C'est la quadrature du cercle dans la mesure où elle ne peut ni ne pourra à l'avenir mettre en place une agriculture qui soit en mesure:

- de produire (sans aide financière si possible) à des conditions correspondant à celles des marchés mondiaux (comportant souvent des distorsions),
- de répondre en même temps à toutes les exigences en termes de production (qualité, sécurité, préservation des ressources naturelles, respect du bien-être des animaux, etc.), tout en gardant la maîtrise des coûts européens ⁽¹⁾;
- de constituer en même temps un marché du travail moderne et attrayant, qui contribue à la protection de la main-d'œuvre dépendante et se caractérise par un niveau d'emploi et de sécurité élevé ainsi qu'un niveau élevé de formation et de qualifications professionnelles.

4.10. Ce conflit d'objectifs, qui n'a toujours pas reçu de solution réelle, doit rester présent à l'esprit de toutes les parties concernées au moment de l'évaluation des réformes que la PAC a subies jusqu'ici et du lancement de la réflexion sur une réorientation de la PAC. Les responsables politiques ne sont eux mêmes pas toujours conscients de la complexité de ces relations.

4.11. La tâche la plus importante qui nous incombera à l'avenir sera ainsi de chercher comment parvenir à imposer l'idée de la durabilité et de la multifonctionnalité de l'agriculture. Le modèle agricole européen ne pourra fonctionner que si l'on parvient à trouver un nouvel équilibre entre les piliers économique, social et écologique de la durabilité.

4.12. Les solutions envisagées devront offrir des perspectives attrayantes et économiquement stables aux agriculteurs eux-mêmes mais tout particulièrement à la future génération d'agriculteurs, à savoir les jeunes agriculteurs. À cet égard, le Comité se réfère aux orientations qu'il a préconisées dans l'avis qu'il a récemment adopté ⁽²⁾ et réitère son soutien à la déclaration commune du Parlement européen, du Comité des régions et du Comité économique et social du 6 décembre 2001 sur les jeunes agriculteurs.

⁽¹⁾ Un ouvrier agricole brésilien reçoit peut-être 50 euros par mois.

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social sur le thème «Nouvelle économie, société de la connaissance et développement rural — Perspectives pour les jeunes agriculteurs», JO C 36 du 8.2.2002, p. 29

4.13. Le CES insiste sur l'importance du maintien de ces diverses fonctions au sein de l'agriculture européenne. Théoriquement, on pourrait imaginer d'imposer le modèle libéral, suivant lequel les denrées alimentaires indispensables pourraient provenir de sites de production extracommunautaires, parce que cela serait apparemment plus «rentable» bien que, naturellement, contraire au principe de sécurité des approvisionnements. Mais les cultures agricoles, les paysages, les emplois, tout ce que l'on peut imaginer sous le terme de multifonctionnalité, ne s'importent pas!

4.14. Le maintien du modèle agricole européen et son extension aux nouveaux États membres seront coûteux et les sommes en jeu dépasseront vraisemblablement la ligne directrice agricole actuelle. Étant donné la réduction croissante des budgets publics et les efforts de nombreux ministres des finances pour diminuer encore les dépenses publiques, la question de la justification des transferts de deniers publics vers et pour le secteur agricole se posera avec de plus en plus d'acuité. La question à long terme de la durabilité pourrait être le moyen de faire accepter à la société un transfert financier à long terme en faveur de l'agriculture.

5. Réflexions sur le développement futur de la PAC

5.1. Quelques réflexions d'ordre général

5.1.1. L'Europe s'est engagée à favoriser une «agriculture multifonctionnelle». Les agriculteurs européens doivent fournir à cette fin notamment les prestations suivantes:

- produire en quantité suffisante ⁽³⁾ des denrées alimentaires sûres et de grande qualité,
- produire au sein d'une structure agricole qui soit adaptée à la zone rurale et respecte les contingences régionales,
- produire en fonction d'exigences environnementales (protection de l'environnement),
- enrayer l'exode rural,
- préserver les emplois,
- élever les animaux sans avoir recours aux hormones ni aux antibiotiques,
- respecter les exigences de bien-être des animaux,
- préserver la ruralité et le patrimoine culturel des zones rurales,
- mettre en valeur des paysages culturels de grande qualité,
- préserver la biodiversité.

⁽³⁾ Le Comité rappelle par exemple son avis sur «La relance d'un plan "protéines végétales" au niveau communautaire» JO C 80 du 3.4.2002.

5.1.2. Ces prestations vont bien au-delà de la simple production de denrées alimentaires. C'est en ce sens que le secteur agricole n'est pas directement comparable à d'autres secteurs économiques.

5.1.3. Il n'existe que deux manières de parvenir à une telle production de qualité en assurant les prestations nécessaires, c'est-à-dire couvrir les frais qu'encourent les agriculteurs pour respecter les exigences fixées:

- soit en agissant sur le prix au producteur;
- soit par des aides directes d'État (ou une combinaison des deux).

5.1.4. Tant que le prix au consommateur ne couvrira pas les coûts (externes) liés au respect de la multifonctionnalité, les aides aux revenus resteront indispensables aux agriculteurs respectant les critères de «multifonctionnalité», qui restent à déterminer.

5.1.5. Il faut bien voir ce faisant que le volume des aides aux revenus augmenterait encore:

- si l'on fixait des exigences supplémentaires à respecter par l'agriculture;
- si les prix au producteur continuaient à baisser, notamment sous la pression d'un marché mondial subissant des distorsions ou sous la pression des distributeurs.

5.1.6. La rémunération, sous forme d'aides directes, des prestations concrètes supplémentaires que l'on attend de l'agriculture pourrait être à la base d'un mécanisme d'aides aux revenus en faveur de l'agriculture européenne qui soit accepté par la société. Il ne s'agirait pas de continuer à subventionner les agriculteurs européens simplement pour assurer la production durable de denrées alimentaires à des prix raisonnables (aides à la production) mais parce qu'ils peuvent retirer du souhait de la société de disposer d'une production durable et multifonctionnelle dans les zones rurales des avantages concurrentiels sur le marché mondial libéralisé et qu'ils fournissent des prestations sociales et territoriales importantes (maintien d'emplois, exploitation de régions périphériques moins productives) (rémunération pour l'application du modèle de production souhaité). L'objectif devrait être de maintenir sur l'ensemble du territoire une production respectueuse de l'environnement et axée sur la qualité, ce qui exige des efforts et des mesures particulières dans certains secteurs de production.

5.1.7. Ainsi, la société européenne reconnaîtrait la position unique qu'occupe l'agriculteur en tant que producteur de denrées alimentaires saines et sûres, en tant que «jardinier» du paysage, en tant que défenseur du patrimoine culturel et de par son engagement en faveur de la diversité naturelle et régionale.

5.1.8. Cela signifie bien entendu que dans le cadre du débat ouvert sur «le futur de la PAC», tous les instruments de politique agricole utilisés jusqu'ici doivent être examinés sous l'angle de cette nouvelle philosophie et donc de leur compatibilité avec le «modèle agricole européen». Il convient également d'envisager de nouveaux mécanismes et modèles.

5.1.9. De manière générale, il faudra continuer à utiliser les mécanismes de la PAC qui ont prouvé leur efficacité, en les améliorant bien sûr et en les adaptant aux nouvelles conditions.

5.2. Les aides directes

5.2.1. Les aides directes seront appelées à prendre de plus en plus d'importance tant que les coûts «externes» liés à la multifonctionnalité ne seront pas pris en compte dans la formation des prix mais devront être compensés par la société.

5.2.2. Le Comité soutient expressément le principe d'aides directes conditionnées par la fonction et de la garantie durable de cet instrument de la PAC, qui prend de plus en plus d'importance. Ce principe n'est en aucune manière contraire à l'exigence selon laquelle toute aide directe doit suffisamment se justifier si l'on veut qu'elle soit acceptée par tous.

5.2.3. On peut par conséquent se demander s'il ne faudrait pas modifier un peu les aides directes versées jusqu'ici. Les groupes sociaux importants seront certainement appelés à poser de plus en plus la question de l'orientation et de la justification des aides directes du 1^{er} pilier et à demander qu'elles soient conditionnées à des exigences de multifonctionnalité. Le monde politique ne pourra pas fuir le débat.

5.2.4. À l'avenir, l'introduction d'une conditionnalité entre l'octroi d'aides directes et des prestations dans le domaine de la multifonctionnalité pourrait également être au centre des discussions. Par principe, le respect des règles existantes ne peut constituer en soi un droit à une aide publique. Il conviendrait cependant d'examiner si, étant donné les différences de normes et conditions de production qui existent au niveau mondial, il ne convient pas de déroger à ce principe pour garantir la multifonctionnalité de l'agriculture européenne.

5.2.5. Le CES souligne que le terme «multifonctionnalité» n'implique pas seulement le respect d'exigences écologiques et d'obligations de protection de l'environnement. Il inclut notamment la notion de durabilité, d'entretien du paysage, l'aménagement des zones défavorisées, ou encore de renoncer ou de passer à certaines techniques de production, de respecter les exigences de bien-être des animaux ou encore les exigences de qualité et de sécurité.

5.2.6. Le CES invite la Commission à envisager:

a) l'éventualité d'un futur système d'aides directes à plusieurs niveaux, qui s'adresserait sous des formes différentes aux agriculteurs:

- dont la production respecterait des normes en matière de protection de l'environnement et des animaux qui seraient fixées et harmonisées au niveau européen et plus strictes que les pratiques en vigueur en dehors des frontières européennes, ce qui permettrait précisément de compenser la perte de compétitivité découlant de ces normes européennes plus strictes,
- qui, à un deuxième niveau, s'adresserait aux agriculteurs dont la production respecte d'autres critères contraignants en matière de multifonctionnalité qui iraient plus loin que les bonnes pratiques professionnelles⁽¹⁾ et tiendraient compte de certains éléments comme la surface d'élevage par animal ou le maintien d'éléments du paysage,
- dans lequel non seulement il serait possible, comme c'est le cas avec les programmes agroenvironnementaux actuels, de rémunérer des prestations concrètes mais qui encouragerait véritablement le passage à des modes de production multifonctionnels,

et si

b) le premier pilier de la PAC pourrait être enrichi de nouvelles formes d'aides qui permettraient à chaque État membre (dans une perspective de subsidiarité et dans des limites évitant les distorsions de concurrence) de renforcer les aides accordées aux exploitations agricoles qui accepteraient davantage d'obligations en vue de favoriser la recherche de la qualité, la protection de l'environnement et le maintien de l'emploi.

5.2.7. Le CES est conscient qu'une éventuelle conditionnalité de toutes les aides directes avec certaines prestations (sur le plan écologique, social et territorial) constitue un changement radical pour la profession, puisque cela devrait aboutir à modifier considérablement la distribution entre les exploitations, les régions voire les États membres. Dans le même temps, le CES considère qu'une telle conditionnalité constitue la manière de justifier le maintien durable des aides financières aux yeux de l'opinion publique.

5.2.8. On pourrait déterminer après examen s'il serait utile qu'à l'avenir ce ne soit pas seulement les exploitations dont les produits étaient ou sont soumis à une organisation de marché

qui puissent prétendre à des aides mais que le bénéfice de cette rémunération par la société soit accordé de façon générale en fonction de modes de production multifonctionnelles et concerne donc tous les secteurs agricoles⁽²⁾.

5.2.9. Un examen plus attentif, que le Comité invite la Commission à réaliser, permettrait de déterminer si l'on pourrait y parvenir par exemple en accordant des aides directes sous la forme d'une prime unique à la surface à tous les agriculteurs qui pratiquent une agriculture multifonctionnelle⁽³⁾ selon des critères qui restent à déterminer, indépendamment du type de culture, comme il en est question de la part de divers interlocuteurs. Les enseignements que la Commission a tirés de l'application du règlement (CE) n° 1244/2001 (régime simplifié de versement des aides directes aux petits producteurs) pourraient à cet égard se révéler très utiles. Parallèlement, il conviendrait de tenir compte des spécificités de certaines cultures (par exemple huile d'olive).

5.2.10. Indépendamment de la réponse aux questions posées aux paragraphes 3.7 et 5.2.6, il conviendrait d'évaluer dans quelle mesure la répartition des aides directes en fonction d'une prime à la surface unique changerait par rapport au système actuel et quelles en seraient les incidences sur les divers secteurs, régions et exploitations.

5.2.11. Il conviendrait également d'évaluer:

- si l'on peut véritablement en espérer une meilleure acceptation sur le plan politique et social dans la société,
- s'il est possible de cette manière de mieux assurer la multifonctionnalité de l'agriculture européenne dans l'ensemble des régions,
- s'il est possible de simplifier l'administration elle-même.

5.2.12. Pour résoudre le conflit qui existe actuellement entre les exigences liées à la protection de la nature et celles de l'agriculture, la Commission devrait, au cours de ses travaux, se demander s'il ne conviendrait pas d'octroyer aussi une éventuelle prime de base pour des surfaces non productives ou d'une productivité limitée du point de vue de la rentabilité (par exemple les zones classées par la directive FFH mais aussi les haies, les lisières de champs, etc.).

5.2.13. Les aides directes sont versées aujourd'hui tant au titre du 1^{er} que du 2^e pilier. Les États membres doivent assurer un cofinancement des mesures prises dans le cadre du 2^e pilier. Le CES recommande, dans le cadre des discussions à venir sur la réforme, d'examiner s'il serait possible de mieux faire accepter ces mesures et d'augmenter leur cohérence en passant à un mode de financement un peu plus uniforme, ou quelles autres possibilités s'offrent à nous pour résoudre les problèmes qui se dessinent dans le cofinancement du 2^e pilier.

(1) L'élevage hors sol pratiqué dans certaines régions d'Europe rentre dans le cadre des bonnes pratiques professionnelles. Avec la prime au bovin mâle, qui est encore limitée à l'heure actuelle à 2,0 UGB/ha de surface fourragère, les aides octroyées à ce type d'exploitation sont déjà réduites à 2,0 UGB (à 1,9 en 2002 et même à 1,8 UGB ultérieurement), mais celles-ci n'en sont pas exclues de manière générale, alors que l'on ne peut certainement pas les décrire comme étant «multifonctionnelles».

(2) La discrimination générée par le système actuel à l'encontre par exemple des prairies ou pâturages ou de ce que l'on appelle les cultures «améliorantes» comme les légumineuses et le trèfle, doit disparaître.

(3) Par exemple élevage lié au sol (maximum 2 UGB/ha), respect d'une certaine rotation des cultures, maintien ou création de certains éléments de paysage ou certain pourcentage (à déterminer) de surfaces présentant des éléments constitutifs du paysage ou des modes de production régionaux définis comme «extensifs».

5.3. L'avenir du développement rural (2^e pilier de la PAC)

5.3.1. Les zones rurales ne doivent pas seulement remplir des fonctions importantes liées au sol mais surtout, elles jouent un rôle capital du point de vue économique, social et culturel auprès de la population.

5.3.2. Les zones rurales tirent leur caractère unique et leur originalité de la diversité des ressources régionales. Parce que nous sommes responsables devant les générations futures, nous devons impérativement miser sur la durabilité, qui trouve obligatoirement son complément dans la subsidiarité affirmée des échanges commerciaux. Les zones rurales et l'agriculture sont étroitement liées de par leur fonction. Pour mener une politique en faveur des zones rurales, il faut convenir de faire converger diverses politiques. Les instruments du 2^e pilier doivent donc s'accompagner désormais de mesures qui ne concernent pas seulement le secteur agricole. Elles doivent porter aussi sur les infrastructures techniques et sociales, qui revêtent une importance fondamentale et constituent la condition sine qua non du respect des multiples fonctions des zones rurales.

5.3.3. Avec la poursuite de la libéralisation des marchés, les concentrations se multiplient et ont non seulement des effets négatifs pour les régions en difficulté mais remettent en question des aspects importants du modèle agricole européen (par exemple les circuits régionaux). La Commission européenne, dans son Livre blanc sur le commerce ⁽¹⁾, indique bien qu'«à long terme, le risque existe d'une concentration extrême de la distribution, produisant une configuration où il n'existerait en Europe qu'une poignée de grandes chaînes qui domineraient totalement le marché du détail [...]. Dans le secteur de la distribution une telle concentration pourrait entraîner à terme une diminution de l'étendue du choix de produits, de la variété des systèmes de vente, du nombre de magasins — notamment en centre ville et dans les zones rurales. Elle modifierait les relations entre les petits producteurs et les détaillants [...]» Ces dernières années, les grandes chaînes de distribution sont devenues très puissantes sur le marché ce qui a entraîné une large concentration de l'industrie de transformation, qui absorbe une part croissante de produits agricoles bruts, quelle que soit leur origine. Les exigences de celles-ci en ce qui concerne le potentiel de transformation des produits entraînent souvent une normalisation qui va à l'encontre de la diversité qui a caractérisé l'agriculture et même les régions par le passé.

5.3.4. La PAC et la politique régionale doivent avoir pour tâche d'intervenir activement dans ce processus afin d'éviter que les zones rurales en difficulté ne soient littéralement vidées de leur substance. Il faut notamment que les politiques de l'emploi aient des effets durables pour la population des zones rurales. L'exploitation durable des ressources naturelles basée sur des stratégies de développement endogènes doit s'accompagner, dans les régions en difficulté, de mesures de compensation solidaires dans le cadre de la politique régionale.

5.3.5. Le deuxième pilier de la PAC doit, par un ensemble coordonné de versements compensatoires, rémunérer les multiples prestations des agriculteurs dans le cadre de la multifonctionnalité, venir soutenir la diversification des activités agricoles pour élargir la base des revenus et, grâce aux aides aux investissements, renforcer la compétitivité des régions. Étant donné les fonctions spécifiques que les divers instruments du développement rural (2^e pilier) sont appelés à remplir, ils ne peuvent remplacer les instruments de la PAC mais il est indispensable qu'ils viennent compléter substantiellement ceux-ci. Les normes auxquelles l'on est parvenu dans l'UE, essentiellement à l'issue de la dernière réforme de la politique agricole, dans les domaines de l'environnement, de l'hygiène et de la protection des animaux exigent de dégager et d'établir à l'échelle communautaire un consensus et une certaine cohérence, pour garantir que tous seront soumis aux mêmes conditions et à la même concurrence. Mais il convient également d'examiner si toutes les mesures prises sont indispensables, certaines s'étant révélées plutôt néfastes dans certains secteurs.

5.3.6. Le programme de développement rural dans le cadre du FEOGA remplit indiscutablement une fonction clé. Le CES souligne cependant que si l'on veut voir les zones rurales se développer dans l'ensemble, il est indispensable que des mesures structurelles soient prévues en conséquence. Toute stratégie d'avenir en faveur des zones rurales doit se baser sur une innovation d'ensemble. Il est donc indispensable de renforcer les initiatives communautaires telles que les programmes *Leader+* et *Interreg* et de tenir compte des expériences réalisées dans ce cadre pour la politique des zones rurales.

5.4. Gestion de la demande/organisations de marché

5.4.1. Les opinions sur la gestion de la demande sont parfois contradictoires comme le prouve notamment la discussion sur le régime des quotas laitiers. Dans le contexte de la mondialisation, mais surtout dans la perspective de l'élargissement de l'UE, les mécanismes de régulation quantitatifs sont considérés comme des handicaps et remis en cause non seulement par les économistes de l'entreprise agricole, certains gouvernements et des États membres mais aussi par une partie des agriculteurs eux-mêmes.

5.4.2. Des conditions de marché plus ou moins stables sont la condition sine qua non pour que les exploitations agricoles puissent respecter de façon satisfaisante les exigences de production. Une agriculture qui ne serait axée que sur la compétitivité ne répondrait certainement pas aux exigences liées à la multifonctionnalité.

5.4.3. Étant donné que les marchés agricoles sont par nature instables et largement soumis à des variations de prix et que les agriculteurs ont très peu de marge pour adapter les quantités en fonction du marché, les mécanismes de régulation quantitatifs peuvent revêtir une fonction importante en limitant ou favorisant l'offre, afin de stabiliser une production agricole durable.

(1) JO C 279 du 1.10.1999, p. 74

5.4.4. Le lait en est un exemple flagrant. La suppression pure et simple du régime des quotas laitiers, comme le réclament les gouvernements de certains États membres, conduirait certainement à une concentration de la production laitière dans les sites favorables, avec les conséquences que cela implique non seulement pour l'environnement mais également pour le pouvoir économique des régions défavorisées. Les surfaces d'herbage notamment, qui ont une valeur particulière pour des raisons environnementales, dépendent de leur utilisation durable par des ruminants.

5.4.5. La suppression pure et simple du régime des quotas pourrait en tout cas se montrer parfaitement contraire à toutes les déclarations faites en ce qui concerne la multifonctionnalité, le modèle agricole européen et l'exploitation répartie sur tout le territoire.

5.4.6. Si l'on veut mener une discussion pertinente au cours de la révision intermédiaire, il est indispensable, de l'avis du CES, de réaliser des études sur les effets d'une suppression des quotas laitiers et d'autres régimes de quotas sur les économies régionales, les mesures de compensation que l'on pourrait prendre (et leur justification en vue de leur acceptation sociale), leurs coûts et en général sur le mode de préservation durable de l'exploitation des herbages sur l'ensemble du territoire.

5.5. Protection extérieure/Exportations

5.5.1. À l'échelle mondiale, l'UE est le plus gros importateur de produits agricoles. La population de l'UE représente 6 % de la population mondiale tandis que les importations communautaires représentent environ 20 % des importations totales (commerce intracommunautaire exclu).

5.5.2. Le CES est conscient que l'UE devra faire face lors des prochaines négociations de l'OMC aux exigences de certains États et groupes d'États qui souhaitent un démantèlement important, voire total des droits de douane et l'ouverture complète de ses frontières.

5.5.3. Il n'est pas possible, étant donné les conditions qui régissent le marché mondial aujourd'hui, de garantir le maintien d'une agriculture paysanne de type familial avec un cahier des charges multifonctionnel qui aurait été approuvé par toutes les catégories de la population.

5.5.4. Par principe, le CES attend de la politique commerciale mondiale qu'elle permette aux sociétés et espaces économiques, à leurs producteurs et à leurs consommateurs de se protéger contre des produits qui n'auraient pas été produits selon les règles de production durable acceptées et appliquées dans cet espace ou ne respecteraient pas des normes fixées (par exemple viande aux hormones, œufs de poules élevées en batterie, produits génétiquement modifiés, somatotropine bovine dans la production laitière).

5.5.5. Le CES tient à rappeler que des règles équivalentes dans d'autres secteurs économiques sont acceptées tout naturellement. Il ne viendrait à l'esprit de personne d'autoriser par exemple l'importation sur le marché européen de véhicules à moteur dépourvus de pot catalytique.

5.5.6. Une protection extérieure de cette nature, qui protégerait aussi ce que l'on appelle la préférence communautaire pour les produits sensibles de l'agriculture européenne, est un des fondements indispensables de la PAC. Sa suppression, soit par un engagement pris au sein de l'OMC ou de facto par la mise en place de règlements sur des zones franches remettraient en question certains éléments fondamentaux de la PAC et finalement la multifonctionnalité de l'agriculture européenne.

5.5.7. Le CES se déclare favorable à ce que:

- les négociations ne portent pas simplement sur la suppression d'autres barrières commerciales mais soient menées aussi dans le but de créer des conditions de concurrence équitables en obligeant tous les États membres de l'OMC à respecter des normes minimales en matière de protection de l'environnement et de protection sociale;
- la libéralisation se poursuive en établissant des distinctions en fonction des situations et des exigences des divers secteurs de production;
- les secteurs dits non commerciaux fassent l'objet de négociations au sein de l'OMC comme l'UE l'a déjà demandé pour garantir la multifonctionnalité de l'agriculture;
- les règles de l'OMC ne forcent pas certains marchés à s'ouvrir à des produits dont on met en doute à juste titre la sécurité (il est donc nécessaire de préciser en conséquence l'accord SPS);
- l'on négocie des réglementations qui empêchent que des dispositions communautaires rigoureuses, par exemple dans le domaine de la nouvelle technologie verte (génie génétique) ou de la protection des animaux, ne soient contournées par des importations en provenance de pays tiers plus laxistes. Il convient d'éviter, grâce à des définitions et des dispositions claires en matière d'étiquetage, les confusions et une éventuelle tromperie des consommateurs.

5.5.8. La déclaration de la Secrétaire d'État américaine Ann Venemann, selon laquelle l'Accord de Doha a mis un terme aux mesures écologiques de l'Europe, qui sont des pratiques commerciales déloyales, et les Américains ont réussi à maîtriser l'application du principe de précaution, montre bien, d'une part, combien cet Accord de Doha est interprété de façon très divergente et, d'autre part, ce que certains en attendent vraiment, ce qui laisse craindre d'après négociations. Le CES espère cependant que la Commission restera conséquente dans la position de négociation qu'elle adoptera, car cultures et paysages, notamment, qui résultent du «modèle agricole européen», ne sont pas des marchandises mais font partie du patrimoine de la société que les politiques doivent s'efforcer de protéger. Il convient de défendre ce patrimoine avec au moins autant d'ardeur que les États-Unis mettent à défendre les intérêts à l'exportation de leurs grandes entreprises comme Microsoft.

5.6. Restitutions à l'exportation

5.6.1. Dans son avis sur une politique visant à consolider le modèle agricole européen, le CES avait déjà énoncé des principes fondamentaux en ce qui concerne les exportations agricoles. Ces principes sont bien sûr toujours valables.

5.6.2. Le CES a notamment souligné que l'objectif devait être de parvenir à réduire autant que possible tout soutien à l'exportation. Il a clairement établi par exemple que les crédits à l'exportation et les garanties de crédits à l'exportation qu'affectent particulièrement les États-Unis sont reconnus par les accords sur l'agriculture de l'OMC, à l'article 10 paragraphe 3, comme des subventions à l'exportation mais qu'aucune discipline n'a été fixée. Cela constitue un problème fondamental pour la compétitivité internationale de l'agriculture européenne et ce problème doit être résolu.

5.6.3. Les agriculteurs européens qui, à l'avenir, produiront encore davantage selon les principes d'une agriculture durable et multifonctionnelle, seront mis à rude épreuve par l'éventualité de l'importation de produits qui ne respectent pas ces

critères mais rencontreront bien sûr des difficultés supplémentaires dans certains secteurs pour commercialiser sur les marchés mondiaux des produits impliquant des coûts plus élevés (et, partant, plus chers).

5.6.4. Dans le même temps, il faut bien reconnaître que les «produits de qualité» (par exemple le fromage, le vin, etc.) représentent une source de gains (importants) sur les marchés mondiaux même sans restitutions à l'exportation.

5.6.5. Il appartient et appartiendra à chaque agriculteur de décider du type de produit, de son mode de production et du marché auquel il s'adresse, dans le cadre de la législation/des exigences en vigueur. Les finances publiques en constante diminution mais aussi les futures règles de l'OMC auxquelles il faut s'attendre requièrent certainement une révision de la politique d'exportation agricole de l'UE. Il sera de plus en plus important de s'ouvrir des «marchés de qualité» (sans soutien à l'exportation) et non plus des marchés de masse (par exemple céréales à prix réduit pour la Chine grâce à un soutien à l'exportation), ce qui pourrait avoir des répercussions sur l'ensemble des aides et des réglementations de la politique agricole.

Bruxelles, le 21 mars 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «L'accès des PME à un statut de droit européen»

(2002/C 125/19)

Le 26 avril 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «L'accès des PME à un statut de droit européen»

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 février 2002 (rapporteur: M. Malosse).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 21 mars), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 81 voix pour et 2 abstentions.

1. Les besoins des PME**1.1. Un constat**

1.1.1. Pendant des décennies, l'intérêt des juristes et des autorités européennes s'est porté presque exclusivement sur les entreprises de taille importante, qui apparaissaient comme les acteurs essentiels de l'intégration communautaire. Actuellement, chacun reconnaît que ce sont les petites et moyennes entreprises (PME) qui jouent un rôle fondamental dans le tissu économique européen, dont elles constituent plus de 90 % du parc des entreprises et $\frac{2}{3}$ des emplois. Il est donc illogique qu'à l'heure de l'adoption d'un statut européen de société, ne soit retenue que la forme la plus appropriée pour des grandes entreprises : la société pouvant faire appel à l'épargne publique. Il ne serait pas justifié non plus qu'à l'heure où la Commission européenne envisage de mettre fin aux doubles impositions par un mécanisme d'assiette unique de l'impôt sur les sociétés, ce soit de nouveau les grandes et moyennes entreprises, au travers du statut de Société européenne (SE), qui bénéficient de ce dispositif.

1.1.2. Comme l'a demandé le Conseil européen de Feira, par l'adoption d'une «Charte européenne des petites entreprises», il importe désormais de favoriser la coopération entre PME en Europe. Une étude, publiée en octobre 1997 par la Commission européenne constate que pour la période 1989-1995 (Centre de recherche sur le droit des affaires de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris — CREDA —, «Propositions pour une société fermée européenne», sous la direction de J. Boucourechliev, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997. V. notamment dans cet ouvrage, S. Urban, U. Mayrhofer et P. Nanopoulos «Analyse des rapprochements d'entreprises en Europe», pp. 11 et suivantes.), les sociétés communes sont proportionnellement plus nombreuses entre PME que dans les rapprochements impliquant des grandes entreprises. Or ce mouvement est freiné par l'existence de nombreuses barrières et procédures longues et coûteuses, qui pénalisent essentiellement les PME.

1.2. La mise en place d'un outil approprié pour les PME

1.2.1. La seule structure juridique européenne supranationale qui existait jusqu'à présent était le groupement européen d'intérêt économique (GEIE), structure qui peut rendre des services ponctuels à des PME, mais n'apporte qu'une réponse imparfaite.

1.2.2. La Société européenne, dont les statuts viennent d'être définitivement adoptés⁽¹⁾, est fortement inspirée des règles relatives aux sociétés anonymes et a été conçue pour les grandes entreprises. Bien qu'elle constitue une avancée indiscutable, la SE, dont la genèse remonte à plus de trente années, relève d'une conception ancienne, et ses fondements s'en ressentent largement: lourdeur et complexité, inadéquation au monde de la PME, difficulté à intégrer les avancées sociales. Dans son rapport sur le dernier projet de règlement du Conseil sur la SE, le Parlement européen souligne le fait que celui-ci «ne tient pas assez compte des PME, alors que la PME européenne est le moteur d'une grande partie de l'économie européenne» (rapport H. P. Mayer).

1.2.3. De plus, l'effort d'harmonisation vise essentiellement les sociétés anonymes, alors que la législation applicable aux sociétés à responsabilité limitée ou aux entreprises individuelles demeure encore très marquée par le droit national.

1.2.4. La Commission européenne elle-même est consciente de cette situation, puisqu'elle a confié, le 4 septembre 2001, à un groupe d'experts en droit des sociétés, un mandat sur «les règles paneuropéennes des OPA dans un premier temps, puis sur les priorités clés pour la modernisation du droit des sociétés», au rang desquelles «l'éventuelle nécessité de nouvelles formes juridiques (par exemple, une Société privée européenne qui intéresserait particulièrement les petites et moyennes entreprises)».

(1) JO L 294 du 10.11.2001.

1.2.5. Le Comité économique et social européen a également insisté dans des avis récents sur la nécessité d'une forme juridique européenne pour les PME. Ainsi, l'avis d'initiative sur le thème «Économie sociale et Marché unique» du 2 mars 2000⁽¹⁾ dispose qu'il devrait aussi être possible, pour les personnes et pour les petites entreprises, de créer des organisations correspondant à ces formes juridiques européennes dans le cas où elles souhaiteraient participer à une coopération transfrontalière afin de renforcer leur compétitivité». De même, le supplément d'avis d'initiative sur la Charte européenne des petites entreprises⁽²⁾, adopté le 28 novembre 2001, invite à «l'étude d'un statut européen de la société privée».

1.2.6. Enfin, cette idée a été défendue par plusieurs organisations européennes d'employeurs, et un groupe de travail composé de juristes de différentes nationalités, praticiens et universitaires, a déjà procédé à la rédaction d'un projet très élaboré (Cf. étude du Creda précitée, et publiée par l'Office des publications officielles des Communautés européennes). Cette étude a été prolongée par les travaux de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris et du Mouvement des Entreprises de France, dans le cadre d'un groupe d'experts et de représentants de chefs d'entreprise de différentes nationalités: «La société privée européenne : une société de partenaires», septembre 1998.

1.2.7. Une réflexion relative à un statut européen de société accessible aux PME s'est donc imposée, cela dans l'optique de faciliter leurs échanges au sein du Marché unique, de permettre à des entreprises de pays différents de mettre leurs ressources en commun, mais aussi, dans le cas de création d'une nouvelle entreprise ou de changements de statut, de donner dès le départ une envergure européenne au projet. Ce statut unique apparaît d'autant plus nécessaire que l'élargissement va encore accroître les disparités entre les droits nationaux.

1.2.8. Dans cette perspective, le Comité économique et social européen a tenu une audition publique le 22 octobre 2001, à laquelle ont participé plus d'une vingtaine d'organisations européennes concernées par le sujet ainsi que des experts et des juristes. Cette audition a permis de constater que le besoin d'un statut pour les PME se faisait réellement sentir, notamment pour encourager la coopération transfrontalière, mais aussi afin d'éviter une nouvelle discrimination à l'encontre des PME, qui ne pourraient tirer profit d'un statut européen davantage destiné aux grandes entreprises. Les participants ont émis des vœux quant aux modalités d'un tel projet, insistant en particulier sur la simplicité, la nécessité de rendre le statut attractif par l'accès à des facilités réelles, et son ouverture à toutes les formes d'entreprises. Ils en ont souligné les avantages:

1.2.8.1. avantage politique: le développement de la coopération économique transnationale et transfrontalière favorise l'intégration européenne;

1.2.8.2. avantage en matière de simplification: on relèvera, entre autres, l'existence même d'un statut unique européen, des formalités administratives allégées, la possibilité d'une déclaration fiscale unique;

1.2.8.3. avantage économique: la compétitivité et la notoriété des PME ayant opté pour ce statut seront renforcées, par la mise en avant d'un «label» européen. En outre, un tel statut pourrait être attractif pour des investissements étrangers en Europe.

2. Pour un statut européen de la PME

2.1. Les PME sont aujourd'hui discriminées car elles ne pourront généralement pas bénéficier d'un statut européen comme les grandes sociétés. De plus, il ne serait pas réaliste d'espérer une harmonisation rapide des législations nationales du fait notamment de leur très grande disparité et de l'élargissement de l'Union. La mise en place d'un instrument unique simplifié, complémentaire de la SE, apparaît donc comme la voie la plus efficace pour supprimer les obstacles au développement d'une activité transnationale par les PME.

2.2. Il apparaît opportun que le Comité, comme porte-parole des acteurs économiques et sociaux, ouvre le débat au niveau institutionnel. Cet avis d'initiative propose quelques pistes de réflexion pour l'élaboration d'un statut européen adapté aux PME, et indique les lignes directrices qui devraient, selon le Comité, encadrer les travaux approfondis qui devront être engagés ultérieurement.

3. Les objectifs fondamentaux

3.1. Un statut européen pour les PME devrait favoriser l'esprit d'entreprise, la création d'activités nouvelles et inciter au partenariat transfrontalier au sein du Marché unique. À cette fin, la structure qu'il conviendrait d'instaurer devrait satisfaire aux objectifs fondamentaux suivants:

3.1.1. être librement et facilement accessible aux personnes physiques comme aux personnes morales;

3.1.2. être simple, souple et modulable en fonction des divers souhaits des partenaires;

(1) JO C 117 du 26.4.2000.

(2) JO C 48 du 21.2.2002.

3.1.3. être évolutive pour s'adapter aux changements de structure de la société, et aux transformations de son environnement;

3.1.4. constituer une structure d'entreprise réellement européenne, c'est-à-dire ne se rattachant pas aux droits des sociétés nationaux. Pour autant, elle ne devrait revendiquer aucun privilège, ni régime de faveur.

3.2. La société européenne pour les PME relèverait clairement d'une approche complémentaire de la SE:

3.2.1. Par sa dimension européenne: Le statut serait destiné aux activités comportant un fait européen au sens large, à savoir soit deux partenaires ressortissants de deux États membres ou plus, soit simplement une activité économique existante ou en projet à l'échelle européenne, c'est-à-dire dépassant le cadre d'un seul État membre. Dans les deux cas, et à la différence des fusions entre grandes entreprises, la coopération entre PME répond presque toujours à un projet d'extension et de développement, voire de création d'activités nouvelles.

3.2.2. Par sa nature: il s'agirait d'une société ne pouvant pas faire appel public à l'épargne, contrairement à la SE.

3.2.3. Par sa conception: la nouvelle société reposerait sur la liberté contractuelle; ce serait une société avec un affectio societatis fort. La plus grande souplesse devrait être laissée aux associés pour organiser leurs relations et, de façon plus générale, le fonctionnement de la société. Des statuts-types pourraient être utilement proposés, à titre d'exemple et de guide.

3.2.4. Par son régime juridique: il s'agirait d'une véritable société de droit européen et les renvois aux droits nationaux seraient limités et spécifiés.

3.2.5. Par ses destinataires: il ne paraît pas opportun, par souci de flexibilité, de fixer un seuil maximum de salariés pour pouvoir bénéficier d'un statut européen de la PME. Bien entendu, les entreprises ciblées seraient les petites et moyennes entreprises, au sens de la recommandation de la Commission de 1996, en cours de révision. Le statut serait adapté à de toutes petites sociétés ou sociétés unipersonnelles.

3.2.6. Par la dimension sociale: le règlement renverrait en général aux principes du droit du lieu d'exercice de l'activité des salariés. En outre, pour l'implication des travailleurs, il conviendrait de prévoir les lignes directrices suivantes:

3.2.6.1. En matière d'information et de consultation transfrontalières, le statut devrait s'inspirer de la directive européenne en cours d'adoption⁽¹⁾ et ainsi prévoir un dispositif au-delà du seuil de 50 salariés.

3.2.6.2. En matière de participation à la gestion de l'entreprise transfrontalière, le Comité suggère d'adopter une démarche réaliste et pragmatique, qui, prenant en considération les règles élaborées dans ce domaine pour la société européenne, vise à préserver les droits acquis, tout en évitant un système trop lourd.

3.2.6.3. Cette démarche s'inscrira dans le prolongement de la dynamique nourrie par le Livre vert intitulé «Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises» adopté le 18 juillet 2001⁽²⁾. De plus, des dispositions sur l'implication des travailleurs seront perçues comme un atout d'intégration européenne, ce qui ne pourra que renforcer le label européen conféré par le nouveau statut.

3.2.7. Par son statut fiscal: aucun avantage permanent ne peut a priori être envisagé. En revanche, dans le cadre de la stratégie proposée par la Commission européenne dans sa Communication «Vers un Marché intérieur sans entraves fiscales»⁽³⁾, les entreprises optant pour le statut européen pourraient être les premières bénéficiaires du mécanisme d'assiette consolidée unique de l'impôt, qui constituerait un outil de simplification permettant aussi d'éviter les impositions multiples. En effet, la Commission européenne envisage une phase pilote au bénéfice des PME ou/et des entreprises ayant opté pour le statut de Société européenne. Le Comité rendra d'ailleurs sous peu un avis sur cette communication.

4. Les modalités possibles d'un statut européen pour les PME

Le projet pourrait s'ordonner autour des pistes suivantes, qui devront faire l'objet d'un examen approfondi en concertation avec les milieux concernés.

4.1. Le droit applicable

Le projet établirait une claire répartition du champ des compétences des différentes sources de droit: le règlement, les statuts et le droit national.

(1) Proposition de directive établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne (position commune arrêtée par le Conseil du 23 juillet 2001, JO C 307 du 31.10.2001).

(2) COM(2001) 366 final.

(3) COM(2001) 582 final.

4.1.1. Dans les matières qu'il régirait (notamment modes de constitution, capital, siège social, immatriculation, responsabilité des dirigeants), le règlement devrait être complet et rester indépendant des droits nationaux qui ne pourraient être invoqués, même à titre subsidiaire. Ceci est très important pour assurer le caractère unitaire, donc européen du texte, la clarté et la sécurité que la forme doit apporter aux associés et aux tiers.

4.1.2. Le règlement devrait aussi préserver la liberté contractuelle des associés, dont il devrait définir explicitement le champ (en particulier, organisation et fonctionnement de la société, régime des titres). Certaines matières devraient être impérativement couvertes par les statuts. Pour éviter les risques d'une omission, l'autorité en charge de l'immatriculation vérifierait que toutes les stipulations que devraient ainsi comporter les statuts y figurent.

4.1.3. Bien entendu, la société européenne pour les PME demeure soumise, comme les sociétés nationales, aux règles générales des États membres: droit comptable, fiscal, pénal, procédures d'insolvabilité et de cessation des paiements.

4.2. *Les dispositions générales*

Simplicité et grande souplesse de fonctionnement seraient les deux préceptes régissant le projet.

4.2.1. La Société pourrait être constituée par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ressortissantes ou non d'un État membre. Le capital minimum pourrait être fixé à 15 000 EUR, et être divisé en actions, sans exclusion d'autres possibilités. Chaque associé ne s'engagerait qu'à concurrence de l'apport qu'il a souscrit.

4.2.2. La place laissée à la liberté contractuelle serait grande, sous la réserve de la protection des droits des minoritaires et des tiers qui serait régie par le règlement. Ce seraient ainsi les statuts qui définiraient les droits des associés, l'organisation et le fonctionnement de la Société, les pouvoirs de ses organes ainsi que les conditions de transfert des titres. Des obligations minimales seraient néanmoins imposées par le règlement, comme l'énumération des matières soumises à une décision collective des associés.

4.2.3. La représentation de la Société à l'égard des tiers serait fondée sur des règles conformes à la 1^{re} directive européenne en matière de droit des sociétés.

4.2.4. Le siège social se situerait à l'intérieur de l'Union européenne et correspondrait au lieu de l'administration centrale de la Société. Il pourrait être transféré dans un autre État membre, sans dissolution ni création d'une personne morale nouvelle.

4.2.5. La cession forcée et le retrait d'un associé seraient possibles et devraient être réglés par les statuts, ainsi que le prix de rachat ou de cession des titres. Les statuts pourraient également prévoir la non-proportionnalité au montant du capital souscrit des droits pécuniaires et non pécuniaires des associés, ou encore l'inaliénabilité temporaire des titres. Le pacte social ne pourrait, en ces domaines, être modifié qu'à l'unanimité.

5. **Dispositifs d'accompagnement à prévoir**

S'il n'est pas concevable, au risque de distorsions de concurrence, d'envisager des privilèges par rapport aux statuts nationaux, il pourrait être intéressant de prévoir, afin de rendre la formule plus attractive:

5.1. des dispositions de création uniformes, simplifiées, rapides et peu onéreuses (on pourrait même imaginer la gratuité d'enregistrement);

5.2. un dispositif particulier d'information et d'appui technique et financier (par exemple avec l'aide des Euro Info Centres, des réseaux européens de capital-risque, des «business angels», ...);

5.3. l'accès, en cas de création d'emplois nouveaux, à différents dispositifs d'appui européens (la procédure JEV qui peut accorder des aides à l'étude de faisabilité et à l'investissement, le Fonds social européen) ou nationaux.

6. **La prise en compte d'autres formes d'entreprises**

6.1. La question de la prise en compte d'autres formes d'entreprises, notamment les coopératives et les entreprises de l'économie sociale, mérite d'être posée.

6.2. Le Comité se déclare en faveur de l'adoption, dans les délais les plus brefs, du projet de Société coopérative européenne (SCE) ayant fait l'objet, en 1993, d'une proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil, et qui répond largement aux préoccupations des différents secteurs concernés.

6.3. Toutefois, à l'instar de la SE, le projet de statut de Société coopérative européenne (SCE) peut s'avérer moins attractif pour des entreprises de petite taille, notamment au regard du capital minimum exigé, ou de nouvelles formes d'entreprises à finalité sociale souhaitant développer leurs activités au niveau de l'Union européenne.

6.4. C'est la raison pour laquelle, parallèlement à l'opportunité d'une Société européenne pour les PME, le Comité soutient également l'idée d'une réflexion portant sur des instruments juridiques européens susceptibles de répondre aux besoins liés à l'émergence de ces formes d'«entrepreneuriat».

7. Conclusions

7.1. L'analyse des besoins confirme la nécessité d'un projet de Société européenne pour les PME. Il s'agira avant tout d'offrir à ces dernières un statut européen, afin d'assurer une égalité de traitement avec les entreprises plus importantes —

d'avantage concernées par le statut de SE — et de leur proposer un label européen pour faciliter leurs activités dans le Marché intérieur.

7.2. Afin de le rendre attrayant, le nouveau statut devra écarter le risque des impositions multiples, et offrir une grande souplesse juridique ainsi que l'octroi de facilités en matière de formalités de création, de conseil et d'appui en faveur du partenariat d'entreprises.

7.3. Le Comité souhaite placer ce projet dans la perspective des conclusions du Conseil européen de Lisbonne : l'amélioration de la compétitivité européenne et de l'esprit d'entreprise ainsi que la création d'activités nouvelles et d'emplois. Il doit favoriser également une implication des travailleurs à l'échelle européenne, facteur de réussite de l'intégration.

7.4. Le Comité appelle donc à la mise en place rapide d'un statut européen simplifié pour les PME, complémentaire de la Société européenne.

Bruxelles, le 21 mars 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social faisant suite à la «Demande de la Commission européenne relative à l'élaboration par le Comité d'un avis exploratoire sur la "Communication de la Commission — Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"»

(COM(2001) 726 final)

(2002/C 125/20)

Le 10 janvier 2002, le Président de la Commission européenne, M. Romano Prodi, a demandé au Comité économique et social, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté économique européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 1^{er} mars 2002 (rapporteur: M. Kenneth Walker).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 21 mars), le Comité a adopté l'avis suivant par 56 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. La réglementation joue un rôle important dans la réalisation des objectifs de l'Union européenne, et de ceux du modèle social européen. Elle est source de nombreux avantages pour le grand public et les entreprises. La réglementation est nécessaire pour améliorer la santé publique et la sécurité, pour protéger l'environnement, pour réaliser les objectifs sociaux, pour assurer à tous la fourniture de services publics essentiels, et pour protéger les consommateurs. Elle permet également d'encourager la concurrence, de garantir des conditions équitables pour toutes les entreprises, d'éviter les distorsions du marché et de créer un climat de certitude juridique dans lequel les administrations publiques, les entreprises et les consommateurs peuvent opérer. La réglementation a également un rôle à jouer dans la conciliation des intérêts parfois contradictoires des différents acteurs concernés.

1.1.1. Cependant, toute médaille a son revers. Selon la dernière enquête menée par la Commission européenne auprès des entreprises (Commission européenne, Tableau d'affichage du marché intérieur, n° 9, novembre 2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market), ces dernières pourraient économiser au moins 50 milliards d'EUR si la législation était de meilleure qualité, ce qui équivaut à une réduction de 15 % de leurs coûts de mise en conformité. Par extrapolation, cela porte le coût total de mise en conformité pour les entreprises à plus de 330 milliards d'EUR par an. Cette estimation repose en outre sur le statu quo. Comme l'indique elle-même la Commission, «Un environnement réglementaire de meilleure qualité ne manquerait pas de créer une nouvelle dynamique économique dont les bénéfices seraient même sans aucun doute supérieurs».

1.1.1.1. Ces coûts pour les entreprises représentent en effet une taxe supplémentaire qu'elles doivent assumer. Comme toute autre taxe, elle est inévitablement répercutée sur le

consommateur sous la forme d'une augmentation des prix. Il faut pouvoir garantir aux citoyens qu'ils en ont pour leur argent. Actuellement, ce n'est manifestement pas le cas.

1.2. Mais ce n'est pas tout; les chiffres précités ne tiennent pas compte de l'incidence des coûts de la réglementation sur les administrations publiques, ni des coûts de l'inefficacité économique due à une réglementation médiocre, par exemple des prix élevés et des produits et services de moindre qualité en raison de la diminution de la concurrence et de l'innovation. Sur cette base, la Commission a estimé que le coût pour la société d'une réglementation de mauvaise qualité pourrait être de l'ordre de 10 % du PIB. Il n'est donc pas étonnant que la Commission estime que l'amélioration de l'environnement réglementaire présenterait un «avantage qui mérite d'être souligné». Une réglementation de haute qualité contribuerait également à restaurer la confiance dans le gouvernement et dans les institutions en général.

2. Progrès réalisés à ce jour

2.1. Le Conseil européen d'Édimbourg, en décembre 1992, a reconnu la simplification et l'amélioration de l'environnement réglementaire comme l'une des principales priorités de la Communauté. Le Conseil européen de Lisbonne a arrêté un objectif stratégique ambitieux pour l'Union européenne, 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». Ce Conseil européen et celui de Santa Maria de Feira en juin 2000 ont clairement défini l'importante contribution d'une meilleure réglementation à la réalisation de ces objectifs. Le demande relative à la mise en place d'une «stratégie visant, par une nouvelle action coordonnée, à simplifier l'environnement réglementaire» a été par la suite confirmée et prolongée par les Conseils européens de Stockholm et Göteborg.

2.1.1. Le Conseil de Lisbonne a explicitement demandé que la question de la simplification soit examinée en 2001, tant au niveau des institutions européennes que des États membres. À ce jour, les résultats de cet exercice sont décevants. Il ne semble pas que les États membres aient réalisé des progrès substantiels, et la Commission accuse douze mois de retard. Ces retards sont particulièrement regrettables eu égard à l'imminence de l'élargissement, dont l'actuel calendrier prévoit l'admission de dix pays candidats en temps utile pour les élections du Parlement européen de 2004.

2.2. Entre les conseils d'Édimbourg et de Lisbonne, peu de progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'amélioration de l'environnement réglementaire. En 1995, le rapport Molitor a présenté dix-huit recommandations générales. Le Comité approuve ces propositions et déplore que si peu ait été fait depuis pour les mettre en œuvre.

2.3. L'initiative SLIM (Simplifier la législation relative au marché intérieur) a été lancée en mai 1996 pour trouver des moyens permettant de simplifier la législation relative au marché intérieur, mais les résultats ont été extrêmement limités. Son application a été aléatoire et inefficace, et elle n'a eu qu'une incidence modeste. Cela s'explique notamment par le fait que le Conseil et le Parlement n'ont souvent pas réussi à mener à bien des propositions de la Commission visant à modifier des instruments législatifs. Trop souvent, les États membres n'ont pas mis en œuvre les actions de suivi nécessaires. Un récent rapport sur les résultats de la 5^e phase de l'initiative SLIM [Document de travail des services de la Commission, Simplifier la législation relative au marché intérieur, SEC(2001)] révèle que seulement cinq États membres ont pris des initiatives visant à simplifier la législation nationale sur la base des directives/règlements communautaires examinés durant la cinquième phase de l'initiative SLIM, et que dans la plupart des cas, il n'a pas été possible d'identifier ou de quantifier les réductions de coûts pour les utilisateurs. Il est clair que la méthodologie des évaluations a posteriori doit être améliorée.

2.4. Depuis le Conseil de Lisbonne, plusieurs mesures ont été prises pour accélérer la simplification. Le Comité économique et social a publié à ce sujet un avis d'initiative en octobre 2000 ⁽¹⁾ et un supplément d'avis en novembre 2001 ⁽²⁾. En novembre 2000, les ministres de la Fonction publique des États membres ont créé un groupe consultatif de haut niveau chargé de rendre un avis sur l'ensemble de cette problématique; ce groupe a présenté son rapport, intitulé le Rapport Mandelkern, en novembre 2001. En décembre 2001, la Commission a présenté au Conseil européen de Laeken une communication ⁽³⁾ intitulée «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire».

2.5. La communication de la Commission au Conseil européen de printemps de Barcelone ⁽⁴⁾ recommande notamment au Conseil d'approuver les actions en cours afin de «finaliser d'ici à juin 2002 une nouvelle approche de l'amélioration et de la simplification de l'environnement réglementaire».

3. Communication de la Commission au Conseil européen de Laeken

4. Le rapport du groupe Mandelkern

5. Les avis du Comité économique et social

5.1. L'avis rendu par le Comité en octobre 2000 ⁽⁴⁾ souligne «l'urgence d'engager un processus de simplification de la réglementation au sein du marché unique, tout en améliorant la qualité de ses prescriptions, l'efficacité de sa transposition, les libertés et les responsabilités des acteurs de la société civile.»

5.1.1. Le Comité invitait le Conseil européen de Stockholm à adopter à cette fin, sur proposition de la Commission, un plan pluriannuel de simplification, avec des objectifs, des priorités, des méthodes, des budgets, des moyens de suivi et de contrôle; la mise en œuvre de ce plan devra être vérifiée chaque année, sur la base d'un rapport de la Commission, lors du Conseil européen de printemps.

5.1.2. L'avis proposait que ce plan prévoie l'adoption de codes de conduite par les institutions de l'Union, assurant qu'elles se comportent en acteurs de cette simplification et non de sa complexité. La Commission devrait montrer l'exemple, et les États membres ainsi que leurs administrations devraient être encouragés à adopter leur propre code de conduite. Le Comité avait ouvert la voie en présentant son propre code de conduite dans l'avis.

⁽¹⁾ JO C 14 du 16.1.2001, p. 1.

⁽²⁾ JO C 48 du 21.2.2002.

⁽³⁾ COM(2001) 726 final du 5.12.2001.

⁽⁴⁾ COM(2002) 14 final.

5.1.3. L'avis recommandait également à la Commission de confier les analyses d'impact à un organisme externe, présentant les qualifications et les critères d'indépendance requis.

5.2. L'avis rendu par le Comité en novembre 2001⁽¹⁾ développait cette idée d'un groupe d'experts indépendants chargé de réviser le processus de réglementation. L'avis présentait les propositions concrètes suivantes pour améliorer l'environnement réglementaire existant:

- Il convient d'instituer un organe de révision de la réglementation, chargé de surveiller le réexamen des textes normatifs existants et de définir les lignes directrices applicables à la création de nouveaux textes normatifs. Cet organe devrait également procéder à des évaluations après coup («ex post») des effets des textes normatifs. Il devrait se composer de représentants de la Commission, des organismes nationaux et des entreprises.
- Il convient de fixer des objectifs précis en matière de réduction effective du volume des textes normatifs, par exemple une réduction de 20 % en cinq ans du volume total de règlements et de directives.
- Toutes les réglementations nouvelles et toutes les réglementations existantes faisant l'objet d'un renouvellement devraient être applicables pour une durée déterminée, à l'issue de laquelle elles expireraient automatiquement, sauf en cas de renouvellement.
- Les PME, et en particulier les microentreprises, devraient bénéficier d'exemptions totales ou partielles de l'application de certaines réglementations. Ces exemptions pourraient avoir un caractère proportionnel, les exemptions les plus larges étant accordées aux microentreprises qui emploient moins de dix salariés.
- Il conviendrait de «dégraisser» l'acquis communautaire en définissant un «acquis essentiel» et en créant un début d'ordre et de rationalisation externes par l'adoption d'un processus de codification inspiré de l'exemple suédois.
- Il convient d'améliorer l'accessibilité de l'acquis en révisant le Journal officiel et en offrant une possibilité de consultation en ligne de l'acquis.
- Il convient de rechercher, dans tous les cas où cela est possible, des solutions de substitution à la réglementation.
- Il convient de soumettre toutes les propositions législatives à «l'épreuve de l'intérêt public».
- Il convient de tirer pleinement parti de l'avance acquise en matière de technologie de l'information et de communications afin de réduire les coûts de mise en conformité des réglementations.

— À l'avenir, les analyses d'impact réalisées par la Commission pour des propositions législatives devraient inclure un rapport relatif à l'examen d'autres possibilités, non législatives.

5.2.1. Le Comité réitère à présent ces propositions et estime qu'elles devraient constituer la base d'une approche systématique et globale pour mieux réglementer à tous les niveaux.

5.3. L'avis établissait une hiérarchie législative: règlements et directives au niveau européen, législation communautaire transposée dans le droit national, lois nationales et décrets gouvernementaux, règlements des agences, réglementations régionales et locales et accords collectifs. Plus on descend dans cette hiérarchie, plus le volume de textes augmente, plus la transparence diminue, moins il y a d'obligation de rendre compte, et plus la législation est complexe, conflictuelle et arbitraire.

5.4. L'avis faisait également remarquer que les législations-cadres sont, par leur nature même, plus souples et donnent aux entreprises une liberté plus grande à l'intérieur de limites prédéterminées, mais que le risque existe de voir ces dispositions déplacer simplement le processus réglementaire vers un niveau inférieur et créer des divergences plus importantes entre les «climats» réglementaires de différents États membres. L'application du principe de subsidiarité comporte les mêmes dangers.

5.5. Dans son avis, le Comité indiquait en outre que «le processus de simplification doit être fortement accéléré afin de faciliter l'élargissement de l'Union». Le Comité insiste sur l'importance de cette question. Lorsque le plan d'action visant à simplifier et améliorer l'environnement réglementaire sera prêt en juin 2002, en supposant que ce délai soit respecté, il restera à peine deux ans avant l'adhésion prévue de la première vague des pays candidats.

6. Observations générales

6.1. Le Comité pense comme la Commission que la tâche de simplification de l'environnement réglementaire nécessite une approche «multi-organismes» ainsi qu'une coopération et une coordination étroites entre tous les acteurs concernés au niveau de l'UE et des États membres.

6.1.1. Malgré l'intention louable de la Commission de s'attaquer efficacement à ce problème, le Comité doute sérieusement qu'il y ait à tous les niveaux une volonté politique de mener cette tâche à bien avec le degré de détermination nécessaire. L'historique de la coopération, ou de l'absence de coopération entre les administrations des États membres dans d'autres domaines tels que la fraude fiscale n'augure rien de bon quant à la réussite de cette entreprise à moins qu'elle ne soit mue par une puissante force unificatrice.

⁽¹⁾ COM(2002) 14 final.

6.1.1.1. La Commission a raison lorsqu'elle dit qu'il importe d'inculquer de nouvelles habitudes et méthodes de travail et de développer une nouvelle culture administrative et politique. Ce sera déjà assez difficile au niveau européen, mais la difficulté augmentera à mesure que l'on descendra dans la hiérarchie législative. En particulier, il conviendrait de décourager la pratique de certaines administrations des États membres consistant à confier des pouvoirs réglementaires à des agences anonymes, et n'ayant souvent aucun compte à rendre.

6.2. Le Comité approuve le projet de la Commission consistant à simplifier et à réduire le volume de l'acquis communautaire, comme l'avait recommandé le Comité dans ses deux avis en la matière. Le Comité se félicite en particulier de l'intention de la Commission de réduire de 25 % le volume des textes existants d'ici la fin de son mandat actuel. Il estime qu'il faudrait se fixer comme objectif de terminer ce processus à la fin du prochain mandat, en 2010. Cela devrait permettre d'améliorer la qualité des textes et, ce qui est tout aussi important, si pas plus, de réduire leur volume. Le Comité approuve également le retrait des propositions n'ayant pas abouti à des lois et ne revêtant plus un caractère d'actualité. Il apprécierait toute initiative similaire de la part des États membres.

6.2.1. Le Comité considère que le processus de simplification suppose l'application de critères sur lesquels puissent se fonder les décisions, par exemple des normes ou des préoccupations d'ordre social et environnemental. Il conviendrait d'arrêter ces critères d'un commun accord, à l'issue d'un processus auquel seraient associés tous les acteurs concernés.

6.3. Le Comité se réjouit de ce que la Commission s'engage à renforcer et à intensifier le processus de consultation. Il estime que le meilleur moyen d'y arriver est d'étendre les consultations au public le plus large possible. En particulier, il est d'avis qu'il conviendrait de mettre en place des procédures visant à élargir le processus de consultation aux représentants des petites entreprises et à d'autres secteurs de la société actuellement sous-représentés. Outre la consultation formelle d'une sélection d'interlocuteurs, la Commission devrait inviter toute partie intéressée à lui soumettre sa contribution; en fait, toute personne devrait avoir la faculté de participer à la consultation. Ce processus devrait se dérouler avant la publication de la proposition de législation et être assorti de délais clairs pour la présentation des contributions.

6.3.1. La transparence du processus de consultation serait grandement améliorée si, au moment de la présentation de la proposition législative, la Commission était tenue de publier une liste des contributions reçues, indiquant la mesure dans laquelle il en a été tenu compte.

6.4. Le Comité est d'accord avec la Commission lorsqu'elle avance que la corégulation, appliquée de manière adéquate, peut permettre d'atteindre les objectifs de souplesse et d'effica-

citée accrue, et qu'elle n'a pas pour but de contourner les prérogatives du législateur, ni de renoncer à réglementer. Telle était également la conclusion d'une audition sur la corégulation organisée en mai 2001 par l'Observatoire du marché unique du Comité.

6.5. Le Comité approuve l'intention de la Commission de mettre sur pied un réseau législatif interne visant à promouvoir les bonnes pratiques, et reconnaît qu'il serait nécessaire d'instituer un réseau interinstitutionnel parallèle pour surveiller la qualité législative des textes. Le Comité estime qu'à l'avenir, ses avis devraient également porter sur la qualité législative des propositions de la Commission.

6.6. Le Comité pense, comme la Commission, que les États membres doivent veiller à ce que les actes communautaires soient transposés dans la législation nationale correctement et dans les délais fixés. Le Tableau d'affichage du marché intérieur (n° 9, novembre 2001) publié par la Commission révèle que c'est loin d'être le cas. Le Comité attache une grande importance à l'amélioration de la situation dans ce domaine.

6.7. Le Comité approuve dans les grandes lignes les recommandations du rapport Mandelkern.

7. Analyse d'impact de la réglementation

7.1. Le Comité constate que la Commission propose d'effectuer une étude préalable («pre-assessment») de ses projets de propositions, afin de juger de l'opportunité de procéder à une analyse d'impact détaillée de la réglementation. Le Comité estime que le système actuel d'évaluation d'impact présente des faiblesses et partage l'opinion du European Policy Centre («Regulatory Impact Analysis: improving the quality of EU regulatory activity», EPC, septembre 2001) selon laquelle tout acte réglementaire ou législatif posé par le Conseil ou le Parlement européen devrait faire l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR).

7.2. L'AIR comprend une série de techniques visant à évaluer systématiquement les effets négatifs et positifs de la réglementation proposée et existante. L'AIR n'est pas une analyse coût-bénéfice, et ne substitue pas aux choix politiques des décideurs ou des élus. Elle repose sur les principes de l'analyse des risques mais fonctionne dans un contexte dans lequel il est admis que le «risque 0» n'existe pas.

7.2.1. L'AIR laisse intacte la souveraineté des décideurs politiques, tout en améliorant le flux d'informations pertinentes dont disposent les responsables de la politique réglementaire. L'AIR ne modifierait en aucune façon l'équilibre entre les institutions européennes.

7.3. Son concept est axé autour de six piliers:

- Justification: identification claire d'un problème et justification convaincante de l'importance et de l'efficacité probable d'une réglementation.
- Consultation: consultation élargie et transparente de tous les acteurs concernés afin d'identifier les coûts et les bénéfices des propositions de réglementation.
- Analyse: analyse empirique systématique des coûts, des bénéfices et des solutions de remplacement, tenant compte de l'impact «concret» de la stratégie réglementaire.
- Maximisation des bénéfices nets globaux: l'accent est mis sur les solutions réglementaires optimisant le bien-être général net de tous les citoyens et parties intéressées.
- Cohérence: recours à des procédures communes, standard et pratiques assurant la cohérence de l'analyse à tous les niveaux de gouvernement.
- Responsabilité: communication claire et structurée aux décideurs politiques des conséquences du choix d'objectifs ou de stratégies spécifiques en matière de réglementation.

7.4. Le Comité estime que de nombreuses propositions présentées dans la communication de la Commission⁽¹⁾ devraient être mises en œuvre dans le contexte d'un processus intégré d'aide à la prise de décision basé sur les principes de l'AIR.

7.5. La politique de l'UE en ce qui concerne la gestion des textes réglementaires n'est pas définie clairement ni simplement. Elle fait l'objet des lignes directrices générales pour la politique législative publiées en 1996 par le Président de la Commission européenne. Celles-ci ne sont pas contraignantes, et il n'existe actuellement aucune base juridique pour les AIR au niveau européen, ni d'obligation légale d'entreprendre des AIR complètes. Le Comité estime que l'AIR devrait faire partie intégrante du processus d'élaboration de la politique, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres.

7.5.1. L'AIR doit être conçue de manière à ce qu'elle suive tout le processus législatif, de la proposition de la Commission à la décision du Conseil (y compris, le cas échéant, la deuxième lecture du Parlement européen), évaluant constamment tous les amendements et compromis.

7.5.1.1. En principe, la DG compétente devrait joindre des études préalables à toutes les propositions législatives, afin que le Comité ait l'occasion de s'exprimer à leur sujet.

7.5.2. Le Comité estime que les États membres devraient intégrer l'AIR dans leurs procédures législatives. Chaque État membre devrait être tenu de procéder à une AIR chaque fois

qu'il transpose une directive communautaire dans son droit national et chaque fois qu'il notifie à la Commission son intention de légiférer dans des domaines techniques ne faisant pas encore l'objet de dispositions du Marché intérieur. Cela ne devrait toutefois pas servir de prétexte pour allonger la période nécessaire à la transposition.

7.6. Par conséquent, le Comité estime, comme le European Policy Centre:

- qu'il faudrait prévoir une base juridique simplifiée pour la mise en place d'un système futur efficace d'AIR au niveau de l'Union européenne;
- qu'il convient d'en définir les principes directeurs;
- que le futur système d'AIR au niveau communautaire doit être envisagé dans une perspective à long terme.

7.7. Le Comité approuve également les autres recommandations du Europe Policy Centre concernant un plan d'action à court terme.

8. Quelques autres problèmes relatifs à la réglementation

8.1. Toutes autres considérations mises à part (telles que le développement durable, les conditions de vie et de travail, etc.), la réglementation est une question importante dans le contexte du marché unique. Les différences entre les systèmes réglementaires dans les États membres, dues aux calendriers et à l'incidence variables de la transposition de la législation communautaire dans le droit national, aux interprétations nationales des instruments juridiques de l'UE, à l'«enrichissement» de la législation-cadre de l'UE au niveau national et à l'existence d'une législation subsidiaire créée par les agences nationales, les gouvernements régionaux et les pouvoirs locaux, fragmentent le marché unique et sont à l'origine de distorsions graves de la concurrence.

8.1.1. Dans le contexte du marché unique, tout plaide en faveur d'une proportion accrue de règlements dans la législation communautaire, car ceux-ci doivent être appliqués uniformément dans les États membres, tandis que les directives doivent être transposées dans le droit national, avec tous les délais et les variations que cela implique.

8.2. Il importe également de tendre à une certaine centralisation, qui permettrait de réduire les disparités entre les régimes réglementaires des États membres. Aux États-Unis, la réglementation est coordonnée et supervisée par le Bureau des affaires réglementaires (Office of Regulatory Affairs). Bien que celui-ci fasse partie du Bureau de la gestion et du budget de la Maison Blanche et ne soit par conséquent pas indépendant du Président (il est placé sous son autorité), il est indépendant de toutes les autres branches du gouvernement et des agences réglementaires nationales. Il dispose de pouvoirs considérables pour intervenir dans les activités de tous les organes de réglementation. Les propositions législatives doivent être soumises en première instance à ce bureau, qui doit donner son approbation dans un certain délai; il peut de cette manière demander une modification de la formulation ou de la substance de la proposition s'il le juge nécessaire.

(1) COM(2002) 14 final.

8.2.1. Il n'existe actuellement aucune organisation comparable dans le cadre réglementaire européen. La Commission a proposé la création d'un réseau législatif interne et d'un réseau interinstitutionnel qui pourraient assumer une fonction similaire au niveau européen, mais étant donné qu'environ 90 % de la législation émanent des États membres, il serait nécessaire, conformément au principe de subsidiarité, de créer un tel organe dans chacun des États membres. Il serait également souhaitable de coordonner les travaux de ces organes aux niveaux européen et national, ce qui pourrait nécessiter la création d'un organisme conjoint comptant des représentants des réseaux des États membres, de la Commission et des institutions européennes.

8.2.2. Une autre solution serait d'instituer, sur le modèle Bureau américain des affaires réglementaires, un Bureau d'évaluation de la réglementation indépendant de la Commission. Il conviendrait d'accorder à court terme la priorité à la création d'un mécanisme assurant la mise en place de l'AIR et la surveillance de son application.

8.3. Une autre caractéristique du système réglementaire aux États-Unis est le fait que les agences réglementaires vérifient mutuellement leur travail («examen par les pairs»). Les instruments législatifs produits par une autorité sont soumis aux autres agences à des fins d'examen et de critique constructive. Cela ne constitue pas seulement un processus d'examen complémentaire, mais encourage également le développement d'une approche commune de la formulation des instruments législatifs. L'on pourrait espérer que l'introduction de procédures d'examen par les pairs en Europe apporte des avantages similaires. Outre les examens par les pairs auxquels il serait procédé entre les agences nationales au sein des États membres et entre les institutions au niveau européen, il pourrait être instructif pour chaque État membre d'examiner de la sorte le travail d'autres États membres.

8.4. La consolidation est une autre question devant être traitée. Elle consiste à regrouper dans un texte non contraignant un acte réglementaire et ses modifications subséquentes. Ici aussi, il existe des différences substantielles entre les États membres et l'Union européenne dans la manière dont il est procédé à cette consolidation. Le temps nécessaire à la consolidation peut aussi varier considérablement; de manière générale, cette période semble dans la plupart des cas trop longue pour pouvoir satisfaire les exigences des utilisateurs de la législation, qui veulent le plus rapidement possible un texte concis, cohérent et simple, mais complet.

8.4.1. Toutefois, même dans les cas relativement peu nombreux où il a été procédé à une consolidation, l'inconvénient est que le texte consolidé n'est pas juridiquement contraignant et n'est donc pas fiable pour les entreprises et les citoyens souhaitant connaître leur situation par rapport à la loi. La codification et la refonte sont préférables. Un accord interinstitutionnel a été conclu en décembre 1994 sur la mise au point d'une méthode de travail rapide pour la codification officielle des textes législatifs, mais il ne semble pas avoir eu beaucoup d'impact à ce jour. Un accord interinstitutionnel a

récemment été conclu afin de garantir une utilisation plus structurée de la technique de refonte des actes juridiques; il devrait faciliter l'application de cette méthode, à condition qu'il y ait une volonté suffisante pour qu'elle fonctionne effectivement dans la pratique.

8.5. Outre le principe de proportionnalité, il importe que les réglementations soient soumises au test de praticabilité. Le législateur doit se concentrer sur les effets pratiques que la législation proposée aurait sur le fonctionnement quotidien des entreprises et sur la vie quotidienne des citoyens. Il convient surtout d'être conscient de la «loi des conséquences involontaires».

8.6. En cette ère de développement technologique rapide, il importe tout particulièrement que les réglementations soient neutres d'un point de vue technologique. Il convient de veiller à ce que la concurrence ne soit pas faussée par une législation-cadre favorisant ou désavantageant un processus technique plus qu'un autre, à moins que cela ne soit clairement justifié par l'intérêt public. Il est également nécessaire de rédiger la législation de manière à éviter que des avancées technologiques ne la fassent tomber en désuétude.

8.7. Afin de garantir le succès du processus de simplification, il importe que quelqu'un en devienne «propriétaire». L'expérience a montré qu'afin de surmonter la force d'inertie et la résistance au changement, ainsi que la protection de ce que l'on considère comme les intérêts nationaux, il convient de mettre en place à un haut niveau politique une force motrice dévouée à la réalisation d'objectifs fixés dans un laps de temps déterminé.

8.8. Il importe pour la crédibilité du processus de simplification que celui-ci donne lieu à des bénéfices tangibles et mesurables dans un délai raisonnable. Il est préoccupant que le processus ait été effectivement lancé voici dix ans et n'ait eu qu'une incidence limitée à ce jour. L'exemple de la France, où un peu plus de la moitié de la législation actuellement en vigueur a fait l'objet du processus de codification en place depuis environ cinquante ans, n'est pas encourageant. Un tel «progrès» ne peut que faire tomber toute l'entreprise dans le discrédit.

8.9. La simplification au niveau de l'UE n'a aucun sens si elle ne s'accompagne pas d'une activité correspondante au niveau des États membres. Toutefois, afin de donner une impulsion au projet, l'Union européenne doit faire le premier pas sans attendre que les États membres ne se décident à agir; il reste à espérer vivement que ces derniers choisiront de suivre l'exemple de l'Union dans les plus brefs délais. La réussite du processus de simplification dépend d'une coopération et d'une coordination aussi étroites que possible entre la Commission et les autorités responsables de chaque État membre. Elle nécessite également l'engagement politique et la participation active des gouvernements des États membres.

9. Conclusions

9.1. Le fardeau d'une législation médiocre pèse directement sur les citoyens d'Europe. Les principaux obstacles empêchant de progresser réellement en matière de simplification et d'amélioration de la réglementation sont la résistance au changement inhérente à toute organisation bureaucratique importante telle que l'Union européenne, et à l'obstination des États membres à se conformer aux coutumes, traditions et pratiques nationales. Ces forces ne pourront être vaincues qu'en inculquant une culture entièrement nouvelle à l'échelle européenne et nationale. À cette fin, un niveau de coopération inédit entre les institutions nationales et européennes sera nécessaire, ce qui ne pourra être réalisé que grâce à un important engagement politique, tant au niveau de l'Union européenne que des États membres.

9.2. La politique de simplification doit viser à une harmonisation et à une coordination élevées entre les régimes réglementaires dans les États membres et l'Union européenne. Bien que

la Commission soit la force motrice du changement politique en Europe, environ 90 % de la législation émanent toujours des États membres. La simplification ne deviendra réalité que si ces derniers coopèrent.

9.2.1. Progresser dans la voie de la simplification suppose aussi que les citoyens aient confiance dans le processus de simplification et dans ses objectifs. Si les citoyens en voient clairement les avantages et les bénéfices, et s'ils sont convaincus que les modifications de la réglementation ont pour objet d'améliorer leurs conditions de vie et de travail, il leur est plus facile de s'y montrer favorables. Il en résulte alors des effets positifs quant à l'engagement politique.

9.3. Dans ce domaine, le temps ne joue pas en faveur de l'Europe. Il est essentiel que l'Union procède à une simplification et une amélioration de la réglementation afin de se préparer à l'élargissement. L'UE comme ses États membres doivent agir dans les plus brefs délais s'ils veulent obtenir des résultats concrets avant cette échéance, qui approche rapidement.

Bruxelles, le 21 mars 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée»

(2002/C 125/21)

Le 31 mai 2001, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, le Comité économique et social a décidé d'élaborer un avis sur «L'immigration, l'intégration sociale et le rôle de la société civile organisée»

La section de l'emploi, des affaires sociales et de la citoyenneté, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 février 2002 (rapporteur: M. Pariza Castaños, corapporteur: M. Melícias).

Lors de sa 389^e session plénière des 20 et 21 mars 2002 (séance du 21 mars), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Intégration et citoyenneté

1.1. Pendant les années soixante et soixante-dix, au cours desquelles l'immigration a été encouragée par les pays récepteurs, l'idée selon laquelle les migrations qui se produisaient en Europe avaient un caractère temporaire a prévalu, mais il s'est avéré que les populations immigrées s'établissaient de manière plus stable et les institutions publiques ont peu à peu admis que le destin des immigrés était, majoritairement, l'intégration dans notre société. C'est ce concept qui doit présider, sans aucune forme de réticence, aux nouvelles politiques⁽¹⁾ de l'immigration⁽²⁾.

1.2. La Communication de la Commission européenne sur la politique communautaire de l'immigration indiquait que les perspectives économiques et l'évolution démographique de l'Europe faisaient de l'immigration un facteur fondamental de notre développement et une nécessité pour celui-ci. Aussi, les politiques publiques doivent s'adapter au fait que la société européenne actuelle et future est une société à forte composante d'immigrés, et qu'il faut par conséquent des politiques claires et efficaces d'intégration sociale de la population immigrée. Nous faisons référence à l'ensemble de la population immigrée, c'est-à-dire pas seulement à l'immigration pour recherche d'emploi mais également au regroupement familial, aux réfugiés et aux personnes qui relèvent d'autres formes de protection humanitaire.

1.3. Il faut bien définir le concept d'intégration pour qu'il puisse être utile dans tous les pays de l'Union européenne, car en effet les concepts d'intégration sociale (et pas seulement ceux qui concernent les immigrants et les réfugiés) varient selon les pratiques et les traditions culturelles de ces pays.

1.4. Le concept d'intégration que nous proposons dans cet avis se définit comme une «intégration civique» et il est basé, essentiellement, sur la mise sur un pied d'égalité des immigrants avec le reste de la population, en termes de droits et de devoirs, ainsi que d'accès aux biens, aux services et aux canaux de participation citoyenne, dans des conditions d'égalité des chances et de traitement. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est une base solide et positive qui doit servir de guide pour la nouvelle législation européenne ainsi que pour les législations nationales.

1.5. L'élément principal de l'intégration civique que nous proposons ne réside pas tant dans le traitement qu'il faut accorder aux aspects culturels, que dans le concept de citoyenneté. La diversité culturelle fera l'objet d'un traitement spécifique dans chaque pays, conformément au modèle qui aura été développé à cette fin, mais cela ne doit pas compromettre le principe d'égalité des droits et des devoirs. Autrement dit, les modèles culturels des immigrés, quels qu'ils soient, ne doivent pas être prétexte à réduire l'importance de leur condition de personnes qui doivent avoir les mêmes droits et les mêmes devoirs que le reste de la population.

1.6. Les droits des immigrés ne peuvent être remis en cause sur la base de la diversité culturelle. Le Comité rejette totalement toute approche qui nierait les droits des immigrés en raison de leurs différences culturelles. La liberté de culte, par exemple, est un droit à leur garantir comme pour les autres citoyens. Tous les droits fondamentaux des personnes, ainsi que tous les droits que les lois garantissent, sont également des droits pour les immigrés, indépendamment de leurs caractéristiques culturelles. À l'instar des droits, les devoirs légaux ne peuvent pas être éludés sur base d'arguments culturels. Les immigrés ne peuvent se soustraire au respect des lois et à l'acceptation des normes de la société d'accueil pour des raisons culturelles. Les immigrés doivent respecter les valeurs démocratiques des sociétés européennes et passer par les canaux démocratiques existants pour leur intégration sociale.

(1) Voir à ce propos la Communication de la Commission COM(2000) 757 final.

(2) Le concept d'immigration utilisé dans ce document inclut également, dans certains cas, les minorités ethniques.

1.7. Les aspects culturels sont très importants. La diversité culturelle est une caractéristique propre à l'Europe démocratique pluraliste. L'immigration en provenance de pays tiers apporte des éléments majeurs à notre diversité, et enrichit culturellement nos sociétés. La culture ne saurait être comprise comme quelque chose de statique, mais doit être vue comme une réalité en constante évolution, qui s'enrichit avec les apports les plus variés. C'est avec cette vision dynamique de notre développement culturel qu'il faudrait intégrer les apports culturels des personnes immigrées.

1.8. Le Comité souhaite par conséquent souligner la contribution positive de l'immigration au développement culturel de l'Europe, et rejette énergiquement toute approche fondamentaliste qui parlerait de «risque de contamination culturelle» ou de défense de l'essence des cultures européennes face aux caractéristiques culturelles étrangères. De telles conceptions sont contraires au principe du pluralisme démocratique et pernicieuses pour le progrès socioculturel des sociétés européennes.

1.9. L'intégration sociale est très liée aux politiques en matière d'immigration et d'asile. Le processus d'intégration sociale doit coïncider dans le temps avec celui de l'immigration même, raison pour laquelle le mode d'entrée des immigrés ou des demandeurs d'asile et les droits qui leur sont accordés dès les premiers moments revêtent une grande importance. Le recours aux canaux irréguliers d'entrée et l'insertion dans le marché du travail via l'économie souterraine entravent leur insertion sociale. En ce sens, il importe d'élaborer des politiques d'immigration qui rendent accessibles les canaux réguliers d'entrée et définissent largement les droits des personnes immigrées. Sur ces questions, la Commission a élaboré des projets de directives⁽¹⁾ et le Comité s'est prononcé dans des avis y relatifs⁽²⁾.

1.10. Les personnes immigrées doivent adopter une attitude positive, favorable à leur intégration, raison pour laquelle il conviendrait qu'elles connaissent la langue, les lois et les coutumes du nouveau pays de résidence.

1.11. La connaissance des langues des pays d'accueil est un aspect fondamental pour l'intégration des personnes immigrées, raison pour laquelle il faut offrir à celles-ci la possibilité de les étudier.

2. Le chemin parcouru par les institutions européennes en matière de politique d'intégration sociale des immigrés

2.1. La Commission européenne, conformément aux dispositions du Traité sur l'Union et en accord avec le cadre politique

défini lors du Conseil de Tampere, mène à l'heure actuelle une activité politique intense, adoptant diverses initiatives législatives que le Comité estime positives. Toutefois, il s'avère qu'au Conseil en revanche, les travaux avancent très lentement et selon des approches politiques trop restrictives. Le Conseil européen de Laeken s'est engagé à adopter une nouvelle approche et à imprimer un nouvel élan à la politique commune en matière d'asile et d'immigration. Le Comité souhaite voir cet engagement se traduire par des progrès concrets au sein du Conseil et par un ferme soutien aux initiatives de la Commission.

2.2. Les institutions publiques des États de l'Union européenne ont progressivement mis en œuvre au cours des dernières décennies des politiques d'intégration sociale à destination des populations immigrées. Ces politiques ont accumulé d'importants retards en raison des hypothèses qui avaient prévaluées antérieurement quant au caractère temporaire de l'immigration.

2.3. Les institutions communautaires, pour leur part, mettent également en œuvre depuis plusieurs années des politiques favorables à l'intégration sociale des immigrés. Ces politiques se sont concrétisées par des initiatives favorables à l'insertion sur le marché du travail, dans le système éducatif, etc. ainsi que dans les politiques mises en œuvre sur le terrain en matière de lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination.

2.4. La communication de la Commission européenne de 1994⁽³⁾ sur les politiques d'immigration et d'asile indiquait déjà que l'intégration sociale devait être l'un des trois axes centraux de la politique d'immigration (les deux autres axes étant la coopération avec les pays de départ et le contrôle des flux). Les propositions contenues dans la proposition de la Commission⁽⁴⁾ sur la nouvelle politique d'immigration concernant l'intégration sociale des ressortissants des pays tiers sont basées sur l'égalité de droits, des progrès en matière de libre circulation, le développement de mesures visant à améliorer leur situation économique et socioculturelle et des mesures contre la xénophobie et la discrimination raciale.

2.5. Les initiatives communautaires mises en œuvre sur le terrain sont diverses, mais il y a lieu de mentionner le programme *Integra* relatif à l'intégration sur le marché du travail des groupes menacés d'exclusion, qui a permis de réaliser un grand nombre de projets centrés sur l'immigration, ainsi que le programme actuel *Equal*⁽⁵⁾ qui poursuit des objectifs similaires. La stratégie européenne en faveur de l'emploi, définie lors du sommet de Luxembourg de 1997, mérite également, de par ses approches de la lutte contre la discrimination sur le terrain de l'emploi, d'être mentionnée.

(1) Voir à ce propos la Proposition de directive sur les conditions d'entrée et de séjour dans le JO C 332 E du 27.11.2001, et la directive sur le statut de réfugié dans le JO C 62 du 27.2.2001.

(2) Voir à ce propos l'avis adopté par le CES le 16 janvier 2002 et l'avis du CES dans le JO C 193 du 10.7. 2001.

(3) Voir à ce propos la Communication de la Commission COM(94) 23 final et l'avis du CES dans le JO C 393 du 31.12.1994.

(4) Voir à ce propos la Communication de la Commission COM(2001) 757 final et l'avis du CES dans le JO C 260 du 17.9.2001.

(5) Voir à ce propos l'avis du CES dans le JO C 75 du 15.3.2000.

2.6. La lutte contre la xénophobie et la discrimination raciale, aspect qui revêt une énorme importance pour l'intégration sociale, a été développée par les institutions communautaires, en particulier à partir de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Deux directives sont déjà en vigueur, l'une sur l'égalité de traitement de toutes les personnes, indépendamment de leur origine ethnique, et l'autre sur l'égalité de traitement au travail, sans oublier le programme d'action pour leur mise en œuvre, qui sont autant d'instruments qui constituent une base solide pour le développement de politiques anti-discrimination. Le Comité constate néanmoins avec préoccupation les retards injustifiables qui se produisent dans la transposition des directives dans les législations nationales dans certains États membres.

2.7. La création en 1997 de l'Observatoire européen sur le racisme et la xénophobie est très importante, en ce qu'il constitue un instrument de l'Union européenne pour l'élaboration d'analyses et de propositions en vue de rendre plus efficace la lutte contre le racisme et d'autres formes de discrimination dans tout l'espace communautaire.

2.8. S'il est clair que les institutions publiques ont résolument misé sur l'intégration sociale, il n'en est pas moins vrai que les politiques mises en œuvre jusqu'ici sont nettement insuffisantes. La discrimination continue de souffrir la population immigrée, et qui se manifeste par des aspects aussi importants qu'un accès au travail en position de désavantage, la ségrégation dans l'espace urbain et dans d'autres aspects de la vie sociale ainsi que les conflits de cohabitation qui se font jour en différents points de la géographie européenne, etc., témoignent clairement de l'insuffisance du travail accompli jusqu'ici sur ce terrain.

2.9. Il faut donner une grande impulsion aux politiques d'intégration sociale, effort dans lequel s'impliqueraient toutes les institutions, européennes, nationales, régionales et locales. Devrait également y participer de manière résolue la société civile organisée car c'est le seul moyen de conférer à ces politiques le degré d'efficacité dont elles ont besoin. Le Comité économique et social affirme sa volonté de contribuer activement à la mise en œuvre de nouvelles pratiques d'intégration sociale et à ce que la société civile soit associée au processus.

3. Les politiques d'intégration

3.1. Les politiques pour l'intégration des immigrants doivent être mises en œuvre par les institutions publiques et privées, avec une large participation et implication des organisations sociales. Ces politiques doivent viser l'élimination des obstacles auxquels sont confrontés les immigrants en matière d'accès aux biens, aux services et aux canaux de participation dans notre société, de même que l'insertion sur le marché du travail, l'accès au logement, la formation de base, professionnelle et universitaire, etc.

3.2. Ces politiques d'intégration doivent également s'adresser à la société d'accueil, pour réduire les attitudes discrimina-

toires qu'elle peut avoir et favoriser la communication et la bonne entente entre immigrants et société hôte, et promouvoir les échanges culturels, la connaissance mutuelle et la participation réciproque aux espaces de la vie sociale les plus divers. Aussi, les politiques d'intégration doivent-elles comporter des actions destinées tant à la population immigrée qu'à la population autochtone.

3.3. Les politiques favorables à l'intégration sociale des immigrants ne doivent pas conduire à un traitement social spécifique de ceux-ci. Il faudra prévoir des actions publiques spécialement destinées à ceux-ci, mais dans leur majorité, les actions devront encourager les immigrants à utiliser les canaux et les services ordinaires, et à accéder aux biens offerts par la société, dans des conditions d'égalité avec le reste de la population.

3.4. L'impulsion politique que l'intégration des immigrants nécessite doit se traduire par une augmentation des budgets des administrations publiques. Il faut à tous les niveaux, institutionnel, Union européenne, État, régional et local, élaborer des plans d'actions pour l'intégration. Il faut reconnaître que ce qui a été fait jusqu'à présent est nettement insuffisant car en effet, nous ne pouvons considérer comme satisfaisant le niveau actuel d'intégration sociale des populations immigrées. Cette demande aux États membres relative à un effort accru en matière de politiques d'intégration s'adresse également aux pays candidats à l'élargissement de l'Union européenne.

3.5. Le Comité est en train d'élaborer un avis⁽¹⁾ sur la méthode ouverte de coordination pour les politiques de l'immigration.

3.6. Un programme-cadre communautaire

3.6.1. Pour promouvoir de nouvelles politiques d'intégration sociale, il faut une initiative européenne la plus rapidement possible et qui soit la plus large possible et intégrée à l'ensemble des politiques communautaires. Dans le contexte communautaire, il faut que la Commission européenne prenne l'initiative d'élaborer un vaste programme-cadre communautaire pour promouvoir l'intégration sociale des immigrants et des réfugiés. Le programme doit servir de catalyseur pour que les autres institutions, à tous les niveaux, renforcent leur politique d'intégration. Ce programme-cadre doit pouvoir s'appuyer sur un engagement le plus large possible des organisations de la société civile, et à cet égard, le Comité économique et social européen peut jouer un rôle très important.

3.6.2. Les politiques publiques doivent couvrir toutes les phases du processus d'immigration, depuis le premier accueil des personnes immigrées jusqu'à leur mise sur un pied d'égalité intégrale et effective en termes de droits et de devoirs avec le reste de la population. Cela suppose de réaliser des actions dans de nombreux espaces. Dans cet avis, nous ne pouvons nous référer à toutes, mais nous en signalerons certaines, parmi celles qui nous paraissent les plus importantes.

(1) Voir à ce propos l'avis sur la «Méthode ouverte de coordination en matière d'immigration et d'asile».

3.6.3. Le premier accueil doit se faire avec les moyens nécessaires pour permettre que lorsqu'une personne immigrée s'installe dans n'importe quelle localité européenne, elle puisse le faire dans des conditions favorables à son intégration. Le Comité a élaboré un avis ⁽¹⁾ sur le projet de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des immigrés pour raisons économiques, proposant d'assurer aux immigrants économiques un accueil dans des conditions favorables. Le Comité a également analysé les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ⁽²⁾. Il faudra en la matière engager des actions pour leur assurer un logement digne; des services de consultation quant aux questions légales concernant les ressortissants des pays tiers; des services d'information en plusieurs langues, des cours de langues accessibles à toutes les personnes récemment arrivées; des services d'orientation en matière d'emploi; etc.

3.6.4. L'insertion dans le marché du travail est, sans aucun doute, un des axes de l'intégration sociale, car sans celle-ci il ne saurait y avoir d'insertion dans de nombreux autres domaines de la vie sociale. Les politiques de l'emploi doivent prendre en considération la nouvelle politique de l'immigration et faciliter l'accès à l'emploi des personnes immigrées ⁽³⁾.

3.6.5. Le logement et l'environnement urbain sont révélateurs de la situation réelle en matière d'intégration ou d'exclusion sociale. Dans de nombreuses localités, le logement et l'environnement urbain sont des signes alarmants du degré de dégradation des conditions de vie et d'exclusion sociale dont souffre la population immigrée, non seulement les résidents récents mais également les résidents de longue durée.

3.6.6. Le plein accès à l'éducation dans des conditions non discriminatoires et garantissant une qualité d'éducation est un autre aspect qui revêt une extrême importance pour le présent et l'avenir de l'intégration sociale des populations immigrées. Par les instruments européens appropriés, les autorités concernées reconnaîtront les titres universitaires et les qualifications professionnelles acquis dans le pays d'origine, en évitant toute forme de discrimination.

3.6.7. La santé et les autres services sociaux publics doivent être accessibles aux personnes immigrées sur un pied d'égalité avec le reste de la population. Cela implique d'éliminer toute situation discriminatoire et d'adapter les services et les prestations en vue de garantir cette égalité de traitement.

3.6.8. Il faut des programmes d'action à tous les niveaux, pour protéger les personnes immigrées du racisme, de la xénophobie, de la violence et de toute forme de discrimination. Il est indispensable que les pouvoirs publics, les entreprises, les institutions privées, les partenaires sociaux et l'ensemble de la société civile s'associent à ces programmes de manière préventive. La prévention de ces problèmes sociaux est sans aucun doute la meilleure façon d'éviter leur extension.

3.6.9. Promouvoir chez les Européens la communication entre différentes cultures et les valeurs positives de la pluralité culturelle doit être l'une des tâches des institutions publiques et des organisations de la société civile. L'intégration culturelle des immigrés et de leurs descendants devra se faire dans le respect de la diversité de leurs valeurs et traditions culturelles, et il faut faire en sorte que l'«interculturalité» soit la forme de développement culturel normalement acceptée par la société d'accueil.

3.6.10. La participation citoyenne doit pouvoir s'appuyer sur des mécanismes appropriés pour s'ouvrir à la population immigrée. La vie associative, culturelle et citoyenne en générale, doit être accessible aux personnes immigrées dans des conditions d'égalité avec le reste de la population. Cet objectif doit être abordé à partir de plusieurs volets. D'une part, il faut que les associations existantes dans la société hôte accueillent les personnes immigrées: associations de quartiers, associations du monde éducatif, organisations patronales, syndicats, partis et mouvements politiques, instances sportives, instances professionnelles, ONG, etc., doivent compter en leur sein des personnes immigrées. Pour ce faire, les associations elles-mêmes doivent éliminer toute attitude discriminatoire et promouvoir des actions favorisant la participation des personnes immigrées sur un pied d'égalité.

3.6.11. Il faut tenir compte, dans la conception des activités citoyennes, qu'elles soient culturelles, sportives, religieuses ou festives, etc., de la composition actuelle de la population de nos communautés, de manière à ce que les personnes immigrées puissent facilement participer à ces activités.

3.6.12. Les organisations de l'économie sociale sont très utiles pour l'intégration sociale des personnes immigrées. La participation sur un pied d'égalité aux côtés d'autres citoyens facilite le dialogue et l'interaction entre toutes les personnes.

3.6.13. L'intégration des personnes immigrées requiert des politiques et des actions soutenues dans le temps, si l'on veut éviter les situations d'exclusion et de ségrégation sociale qui se produisent aujourd'hui dans de nombreuses localités européennes et qui touchent les descendants des familles d'immigrés. Des personnes qui sont ressortissants des États membres, descendants de deuxième ou troisième génération de ces familles, font en effet parfois l'objet d'un traitement discriminatoire, à caractère xénophobe et raciste.

⁽¹⁾ Voir à ce propos l'avis adopté par le CES le 16 janvier 2002.

⁽²⁾ Voir à ce propos l'avis CES dans le JO C 48 du 21.2.2002.

⁽³⁾ Voir à ce propos l'avis du CES sur les lignes directrices pour l'emploi pour l'année 2002, JO C 36, du 8.2.2002.

3.7. *Système d'observation et d'évaluation des résultats*

3.7.1. Le programme-cadre communautaire doit s'accompagner d'un système d'observation permettant d'évaluer les résultats qui viendraient à être obtenus dans la mise en œuvre des politiques d'intégration sociale. Ce système, qui doit s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour l'analyse des résultats, doit définir des objectifs précis et des plans d'action concrets, assortis de recommandations à l'adresse des institutions publiques et de la société civile, tant au niveau communautaire que dans chacun des États membres.

3.7.2. Le système d'observation et d'évaluation que nous proposons doit faire partie de la Méthode ouverte de coordination que le Conseil approuvera pour la politique européenne en matière d'immigration.

3.7.3. Le système proposé doit pouvoir compter sur la participation active des organisations de la société civile, et en particulier sur l'engagement du Comité économique et social européen.

4. **Le rôle de la société civile dans l'intégration sociale**

4.1. *Le travail et les relations de travail*

4.1.1. Disposer de ressources économiques appropriées est une condition préalable pour que les personnes ne tombent pas dans l'exclusion sociale. C'est le plus souvent par le travail que les ressources économiques peuvent être obtenues et que les capacités professionnelles peuvent être développées. En outre, le travail constitue un lien fondamental dans les relations sociales entre les personnes, tant dans le cadre d'une activité professionnelle indépendante que dans le cadre d'un statut de salarié.

4.1.2. Faciliter l'accès des immigrants à la formation professionnelle, au travail et aux prestations sociales correspondantes est essentiel pour parvenir à l'intégration sociale. Toutefois, on ne peut parler d'intégration au travail si les personnes immigrées sont soumises à des situations de discrimination.

4.1.3. En règle générale, la population immigrée a plus de difficultés que les ressortissants du pays d'accueil pour constituer et gérer une entreprise, de même que pour accéder dans des conditions d'égalité au marché du travail et pour obtenir un emploi de qualité. Il est vrai que trouver un emploi de qualité est une difficulté à laquelle sont confrontés différents groupes sociaux et de nombreuses personnes, mais cette difficulté est considérablement accentuée dans le cas des immigrants, non seulement pour les personnes peu qualifiées mais également pour celles qui le sont davantage. Les ordres professionnels doivent promouvoir l'exercice d'une activité professionnelle par les immigrants dans les mêmes conditions que celles dont bénéficient les autres professionnels, sans aucune discrimination.

4.1.4. Les services publics de l'emploi, en collaboration avec les partenaires sociaux, doivent se baser sur des critères utiles pour une gestion appropriée des flux migratoires. Les immigrants demandeurs d'emploi doivent s'inscrire auprès des services publics et il faut donc mettre à leur disposition l'information y relative. Les syndicats et les autres organisations sociales peuvent jouer un rôle très important dans la transmission de l'information. Dans les localités et les régions où la population immigrée est confrontée à des problèmes spécifiques pour accéder à l'emploi, les services publics de l'emploi doivent prévoir des politiques spécialisées pour faciliter l'intégration effective de toutes les personnes au marché du travail, sans aucune forme de discrimination.

4.1.5. Les partenaires sociaux, qui gèrent dans une large mesure le fonctionnement du marché du travail et qui constituent des piliers essentiels de la vie économique et sociale européenne, ont un rôle important à jouer pour favoriser l'intégration des personnes immigrées. Toutefois, il s'est avéré que sur le marché du travail et en termes de conditions de travail, les immigrants sont soumis à des conditions qui vont à l'encontre des normes professionnelles et sociales en vigueur ainsi qu'à des situations inacceptables de discrimination.

4.1.6. Les partenaires sociaux doivent, dans le cadre des négociations collectives et des relations de travail, assumer la responsabilité qui leur revient en matière d'intégration des immigrants. Ils devront pour cela promouvoir l'élimination dans les conventions collectives et dans les législations et les pratiques professionnelles de toute forme directe ou indirecte de discrimination. La discrimination peut être liée au genre, à l'origine ethnique ou à la nationalité, à la culture, à la religion, à l'âge, etc. et dans de nombreux cas, les personnes immigrées cumulent plusieurs facteurs de discrimination.

4.1.7. Le Comité économique et social propose aux partenaires sociaux, dans le contexte européen, d'étudier, dans le cadre du dialogue social, la possibilité de promouvoir des accords sociaux et des initiatives afin de favoriser l'intégration des immigrants à travers une amélioration des relations de travail et des conditions de travail et l'élimination de toute forme de discrimination.

4.1.8. Il faut toujours tenir compte des différents systèmes de négociation collective, de relations de travail et de sécurité sociale existant dans les États membres. Toutefois, à l'intérieur de tous ces systèmes, il faut que les partenaires sociaux à différents niveaux — État, région, secteur, entreprise — créent des instruments d'évaluation et de négociation pour promouvoir l'intégration des immigrants dans le monde du travail.

4.1.9. La formation continue est un instrument essentiel pour promouvoir une égalité réelle des personnes sur le marché du travail. Les partenaires sociaux doivent renforcer leur action pour que les personnes immigrées aient accès à la formation continue dans des conditions égales à celles qui sont réservées aux ressortissants des pays d'accueil. Le fait de ne pas connaître les langues de la société d'accueil est un facteur aggravant pour l'accès des personnes immigrées à la formation continue et à l'emploi, raison pour laquelle il faut prévoir des actions spécifiques de formation continue à l'intention des immigrés allophones.

4.1.10. De nombreuses personnes rencontrent, dans le déroulement de leur carrière professionnelle, des difficultés dues à leur condition d'immigrée. Aussi, les partenaires sociaux doivent s'efforcer, dans les différents domaines, de favoriser une égalité réelle dans le déroulement des carrières professionnelles et dans l'évolution des salaires de toutes les personnes, sans aucune forme de discrimination.

4.1.11. Le programme-cadre communautaire que nous avons proposé dans l'objectif d'améliorer l'intégration des personnes immigrées doit comporter des objectifs et des actions destinés spécialement aux partenaires sociaux qu'il conviendrait d'associer à ce programme.

4.1.12. Il faut inclure dans les lignes directrices pour l'emploi⁽¹⁾ qui sont élaborées tous les ans dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination, des critères pour la gestion des flux migratoires, ainsi que des objectifs et des actions en vue de favoriser l'intégration via l'emploi des personnes immigrées.

4.2. *La communauté locale*

4.2.1. Il arrive parfois que les personnes immigrées habitent dans des ghettos urbains dégradés et abandonnés par les autorités publiques. C'est un phénomène d'exclusion sociale qui se produit malheureusement dans de nombreuses localités européennes et qui est source de nombreux conflits. L'on peut parler de ghetto lorsqu'il y a une forte concentration urbaine de personnes originaires d'un même pays ou d'une même culture, souvent assortie d'un désintérêt des pouvoirs publics et d'une dégradation de l'environnement urbain et social. Ce n'est pas tant la concentration qui génère le ghetto que le manque d'attention de la part des pouvoirs publics et la discrimination dans l'accès aux biens et aux services publics, ainsi qu'à la vie sociale et civique de la Communauté.

4.2.2. Les personnes qui vivent dans ces conditions souffrent de situations extrêmes d'inégalité et de discrimination. Toutefois, l'intégration sociale des personnes immigrées dans la communauté locale doit être un objectif prioritaire de la société civile européenne et des autorités publiques.

4.2.3. Les personnes immigrées doivent s'inscrire au recensement des habitants de la localité dans laquelle ils résident car de cette démarche administrative dérivent certains droits et certaines obligations liés à la condition de citoyen, qui constituent un premier pas vers l'intégration.

4.2.4. Dans la plupart des localités européennes, il existe différentes associations civiques qui travaillent en collaboration avec les autorités locales à l'amélioration de la qualité de vie des personnes et à la promotion de bonnes relations sociales de voisinage. En fonction des traditions de chaque pays, ces associations présentent des caractéristiques différentes, mais remplissent une fonction très importante en tant que facteur d'organisation de la société civile au niveau local.

4.2.5. Ces associations doivent ouvrir leur porte à la participation des immigrés, afin d'intégrer leurs inquiétudes, leurs problèmes et leurs points de vue aux programmes et aux activités développés. L'objectif doit être que toutes les personnes, y compris les immigrés, participent activement à la vie de la communauté locale sur un pied d'égalité. L'action des volontaires sociaux, en encourageant la collaboration entre les immigrés et le reste de la population, contribue utilement à l'intégration sociale.

4.2.6. Dans de nombreuses localités, les immigrés rencontrent d'énormes difficultés pour accéder à un logement décent. Ils sont parfois contraints de s'entasser dans des logements de très basse qualité et de vivre dans des banlieues dégradées. Faciliter à ces personnes l'accès à un logement approprié est la responsabilité première des autorités publiques, en particulier, des collectivités locales. Pour y parvenir, il est indispensable que les administrations locales disposent de logements sociaux et d'aides publiques pour le loyer, pour les personnes qui en ont besoin (autochtone ou immigré), sur un pied d'égalité et sans aucune forme de discrimination. Une bonne gestion urbaine et une politique du logement efficace ont toujours constitué un instrument nécessaire à l'intégration sociale.

4.2.7. Il arrive que les propriétaires de logements se refusent à les louer à des personnes immigrées, dans une attitude clairement discriminatoire et répréhensible, inspirée par un sentiment xénophobe et raciste. Les autorités locales doivent agir fermement pour prévenir et mettre fin à ce type de conduite, qui rend encore plus difficile l'accès des immigrés à un logement approprié.

4.2.8. Un bon accueil des personnes immigrées de la part de la communauté locale est nécessaire pour leur intégration. Or, parfois, une partie du voisinage les accueille avec réticence et méfiance, voire avec des attitudes xénophobes et d'exclusion. De nombreuses associations des droits de l'Homme agissent pour favoriser l'accueil des personnes immigrées dans la communauté hôte, réalisant un travail très important de solidarité et d'intégration sociale. Ces associations lancent également des campagnes d'information au sein du voisinage afin de prévenir les attitudes minoritaires xénophobes qui pourraient se manifester. Elles informent également les immigrés de leurs droits et de leurs obligations dans la nouvelle société d'accueil.

4.2.9. Ces associations représentatives de la société civile doivent être consultées par les autorités publiques à l'occasion de l'élaboration et de l'évaluation des programmes d'intégration. Leurs activités doivent également faire l'objet d'un soutien.

(1) Voir à ce propos l'avis du CES, JO C 36 du 8.2.2002.

4.3. *Le système éducatif*

4.3.1. Dans nos sociétés, c'est dans le système éducatif que les enfants non seulement acquièrent des connaissances et des aptitudes mais entament et développent également leur processus de socialisation et font l'apprentissage de la citoyenneté. C'est également à travers celui-ci que se transmettent les valeurs sociales et culturelles. De plus, en tant qu'instrument essentiel pour favoriser l'égalité des chances, il revêt une très grande importance politique.

4.3.2. Garantir l'accès au système éducatif dans des conditions d'égalité, dès la phase préscolaire, aux enfants d'immigrés est une priorité pour progresser sur la voie de l'intégration sociale. Toutefois, ces enfants rencontrent parfois de nombreuses difficultés concrètes pour accéder à la formation, et ce dans des conditions d'égalité, faisant parfois l'objet de discriminations évidentes: centres d'éducation de niveau inférieur, textes et matériel pédagogique à contenu propice à l'exclusion, et parfois traitement discriminatoire de la part des professeurs et d'autres enfants. Les autorités publiques doivent concevoir des politiques appropriées pour éviter ces situations inacceptables dans les démocraties européennes. De même, le corps enseignant et les organisations et associations de la communauté éducative ont un rôle très important à jouer en la matière.

4.3.3. Il faut attacher une importance particulière à la formation des femmes immigrées. L'apprentissage de la langue, la connaissance des droits de l'Homme, des droits civiques et sociaux existants dans la société d'accueil et la formation professionnelle sont des outils essentiels pour l'intégration sociale de celles-ci et de leurs familles, en raison de l'effet multiplicateur de l'éducation des femmes.

4.3.4. Les syndicats et les associations d'enseignants, les employeurs et l'initiative sociale doivent assumer la responsabilité de la promotion de l'égalité des chances pour tous les enfants au sein du système éducatif, quelle que soit leur origine, leur ethnie, leur religion, leur langue ou leur culture. De même, ils doivent veiller, aux côtés des autorités publiques, à ce que les systèmes éducatifs servent de vecteurs pour la transmission des valeurs de tolérance et de pluralité.

4.3.5. Il faut analyser les contenus des textes et des autres matériels pédagogiques pour en éliminer toute considération négative vis-à-vis des immigrés et toute considération directe ou indirecte à contenu raciste ou xénophobe, même de nature subliminale, ainsi que toute appréciation dévalorisante des cultures différentes.

4.3.6. Les associations de parents d'élèves ont un rôle très important à jouer dans la participation de la société au sein des écoles. Ces associations peuvent jouer un rôle très positif dans l'intégration des enfants immigrés et contribuer ainsi à ce que ceux-ci fassent l'objet d'une égalité de traitement au sein du système éducatif. Ces associations doivent s'ouvrir à la participation des immigrés afin que leurs inquiétudes et les problèmes de leurs enfants soient pris en considération comme il se doit.

4.3.7. L'un des problèmes les plus importants que les enfants d'immigrés doivent affronter à l'école est le passage à l'enseignement professionnel et universitaire. Les pouvoirs publics et les organisations de la société civile doivent s'engager dans l'élimination de tous les obstacles existants et mettre en oeuvre des politiques positives pour parvenir à une égalité réelle au sein du système éducatif.

4.3.8. La formation des adultes dans le système éducatif revêt une grande importance dans les politiques d'intégration sociale. Les pouvoirs publics, les associations des droits de l'Homme et les organisations qui interviennent dans le système éducatif, doivent collaborer activement pour élargir la formation, tous niveaux confondus, à la population immigrée.

4.3.9. La langue maternelle des personnes immigrées est une valeur culturelle pour ceux qui l'utilisent comme pour la société réceptrice, raison pour laquelle il faut que les pouvoirs publics encouragent son enseignement et son utilisation dans le système éducatif. Les accords passés avec les autorités des pays d'origine des immigrés pour la promotion de leur langue et de leur culture constituent une démarche positive.

4.4. *Les services sanitaires et les autres services sociaux publics*

4.4.1. Dans l'Union européenne, le droit de toutes les personnes aux soins de santé et à certains services sociaux et prestations sociales est partie intégrante de l'acquis communautaire et les pouvoirs publics sont par conséquent tenus de le faire appliquer, dans le cadre des systèmes de santé et de protection sociale de chaque État membre. Les immigrés doivent avoir le droit de recourir aux services de santé publics ainsi qu'aux autres services et prestations à caractère social dans les mêmes conditions que les ressortissants des pays d'accueil, sans aucune forme de discrimination. Lorsque les personnes se trouvent exclues du système sanitaire et qu'elles ne peuvent utiliser les services sociaux dont elles ont besoin, nous nous trouvons alors devant un scénario de discrimination et d'exclusion sociale.

4.4.2. Pour faire tomber les barrières discriminatoires qui souvent rendent difficile l'accès des immigrés aux services publics, les associations de professionnels et d'usagers de ces services ainsi que les ONG ont un rôle important à jouer.

4.4.3. Dans certains cas, de nombreux immigrants ne savent pas qu'ils ont le droit d'utiliser les services publics. De même, ils ignorent les règles de fonctionnement de ceux-ci. Les pouvoirs publics nationaux, régionaux, locaux, doivent lancer des campagnes d'information, dans les langues appropriées, à l'intention des personnes immigrées dans le but de leur faire connaître les caractéristiques des services de santé publics et des autres services sociaux. Les associations d'immigrés, les ONG et les organisations de la société civile, qui interviennent dans le cadre de ces services, s'associeront aux pouvoirs publics dans ces campagnes d'information.

4.4.4. Nombreuses sont les associations, les communautés religieuses ainsi que les ONG qui, dans les États membres, oeuvrent à la promotion de la santé et des autres services sociaux. Ces associations doivent compter parmi leurs membres des personnes immigrées, de même qu'elles doivent élaborer des programmes destinés à favoriser l'utilisation des services publics par les immigrés. Elle veilleront également à ce que ces services publics disposent de personnel spécialisé pour s'occuper des immigrés lorsque nécessaire. Dans certains cas, il faudrait lancer des campagnes de formation sanitaire destinées spécialement à la population immigrée.

4.4.5. Ces associations et ces ONG doivent promouvoir des activités en vue de garantir que les pouvoirs publics, dans la gestion des services de santé et des autres services sociaux, prennent en compte les besoins spécifiques des personnes immigrées et adaptent en conséquence les services dans la mesure où cela est nécessaire, en particulier pour résoudre les problèmes linguistiques de communication entre les professionnels et les usagers, sans oublier la prise en considération des aspects culturels et religieux dans le rapport entre ceux-ci.

4.4.6. Les syndicats et les organisations professionnelles des travailleurs des services publics doivent être associés activement aux programmes mis en oeuvre pour rapprocher les services de santé et les autres services publics de la population immigrée. Ces professionnels devront parfaire leur formation pour faciliter l'utilisation de ces services publics par les personnes immigrées.

4.4.7. Les autorités publiques et les organisations de la société civile doivent mener des campagnes d'information à grande échelle pour porter à la connaissance de la population immigrée l'existence et le fonctionnement des services sanitaires et des autres services sociaux publics afin qu'elle puisse les utiliser dans les mêmes conditions que le reste de la population.

4.5. *Les institutions et les organisations religieuses*

4.5.1. Les religions ne constituent pas seulement des systèmes de croyances individuelles et de pratiques collectives mais elles véhiculent également des morales et des codes de conduite qui orientent dans une large mesure la vie des individus et, en particulier, celle des membres des différentes communautés religieuses. En règle générale, les institutions et les organisations d'origine confessionnelle promeuvent des activités et des valeurs à caractère humanitaire et de solidarité et contribuent ainsi à promouvoir la participation civique ainsi que des attitudes favorables à l'intégration des immigrés.

4.5.2. Toutefois, dans certaines circonstances, des approches religieuses caractérisées par l'extrémisme et l'intolérance peuvent favoriser la xénophobie et l'exclusion. Dans l'histoire — même de l'Europe, il existe des exemples que nous ne devrions jamais oublier. Les institutions d'origine confessionnelle doivent extirper de leur sein tout ferment d'exclusion, surtout ceux qui ont un fondement religieux.

4.5.3. Nombreuses sont les organisations et les institutions promues à partir des différentes religions et Églises, à caractère humanitaire et éducatif, qui interviennent dans notre société dans divers domaines de la vie sociale. Ces associations et ces institutions réalisent un travail important en faveur de l'intégration sociale des personnes immigrées.

4.5.4. Ces associations et ces institutions peuvent mener à bien des campagnes d'information auprès de leurs fidèles et collaborer avec les autorités publiques et d'autres organisations de la société civile pour favoriser l'entente entre les personnes de religion et de culture d'origine différente. De même, elles peuvent encourager la collaboration interconfessionnelle entre les différentes Églises ou confessions.

4.6. *Les associations sportives*

4.6.1. Le sport est aujourd'hui plus qu'une activité individuelle. Souvent, et dans les sports de masse plus particulièrement, il suppose des liens d'identification collective et un système de références en termes de conduite pour les enfants et les jeunes.

4.6.2. Si parfois, derrière les amateurs des grands sports de masse se cachent des groupes racistes, xénophobes et violents qui doivent être combattus, il n'en est pas moins vrai qu'en Europe, de nos jours, le sport remplit une fonction très importante pour favoriser l'égalité ethnique et culturelle et promouvoir l'intégration sociale.

4.6.3. Les associations, les institutions et les sponsors qui interviennent dans les grands sports de masse, doivent très rigoureusement condamner les comportements xénophobes et racistes, afin d'exclure les groupes extrémistes et promouvoir la réprobation par la société de telles conduites en diffusant à travers leurs actions dynamiques des messages clairs d'égalité. L'énorme écho social que leurs activités peuvent avoir les investit d'une responsabilité en la matière.

4.6.4. Au-delà du respect des lois, il conviendrait qu'au niveau européen, les grandes institutions et organisations de sport de masse élaborent un code éthique de conduite pour éliminer de leur sphère des attitudes et des groupes offensant la dignité des personnes, et qu'elles favorisent des comportements humanitaires et intégrateurs envers les individus.

4.6.5. Il faut faire en sorte, qu'au sein des associations et des équipes sportives, la participation des personnes immigrées ou appartenant à des minorités ethniques se fasse sans aucune forme de discrimination, ces personnes ne devant faire l'objet d'aucun type d'exclusion des activités y relatives.

4.7. *Les organisations des droits de l'Homme et des droits civils*

4.7.1. De nombreuses associations et organisations sont actives dans les États membres dans le domaine de la défense des droits de l'Homme et des droits civils de toutes les personnes. Nombre de ces organisations ont une grande expérience de la lutte pour l'égalité sociale et les droits civiques.

4.7.2. Dans la société européenne, les atteintes aux droits de l'Homme et aux droits civiques touchent de plus en plus, et gravement, les immigrants, raison pour laquelle ces associations et les ONG ont depuis longtemps intégré cette question tant dans leur philosophie que dans leurs activités.

4.7.3. Les organisations qui luttent contre le racisme et la xénophobie sont particulièrement utiles à cet égard. Elles réalisent un travail très important de dénonciation de la violation des droits de l'Homme ainsi que d'information et de mobilisation sociale. Leur travail de prévention pour éviter les comportements racistes et xénophobes mérite d'être souligné. Ces comportements affectent également les descendants d'immigrés, de deuxième ou de troisième génération, ce qui est le signe de l'échec des politiques d'intégration.

4.7.4. Les associations représentatives qui agissent dans ce domaine doivent être consultées par les pouvoirs publics lors de l'élaboration des politiques d'intégration et doivent être associées aux programmes correspondants.

4.8. *Les associations d'immigrés*

4.8.1. Souvent, les immigrants eux-mêmes créent des associations spécifiques de types divers: d'accueil, culturelles, religieuses, etc., qui sont très importantes pour l'identité sociale des personnes et pour faciliter l'intégration sociale de celles-ci.

4.8.2. Les pouvoirs publics et les organisations de la société civile doivent coopérer avec les associations d'immigrés, qui jouent un rôle important de médiation sociale et qui constituent un instrument privilégié pour la transmission de l'information parmi les immigrants.

4.8.3. Il est souhaitable que les associations d'immigrés comptent parmi leurs objectifs l'intégration sociale de leurs membres et qu'elles mettent en place des réseaux de coopération.

4.9. *Les organisations de femmes*

4.9.1. Les organisations de femmes qui œuvrent en faveur de l'égalité des personnes revêtent une importance particulière. Dans la population immigrée, ce sont souvent les femmes qui rencontrent des difficultés spécifiques: dans l'accès au travail, dans la formation, dans l'utilisation des services sociaux de même qu'en ce qui concerne les droits fondamentaux. Ces organisations méritent de faire l'objet d'un intérêt particulier et d'aides concrètes de la part des autorités publiques.

4.9.2. Les femmes jouent un rôle particulier dans le processus d'intégration sociale, tant du fait qu'elles doivent surmonter les obstacles spécifiques qu'elles rencontrent, qu'en raison de leur aptitude à transmettre à leurs descendants les valeurs de nature à rendre compatibles l'intégration sociale avec la préservation des aspects concrets de leur culture d'origine.

4.10. *Les moyens de communication*

4.10.1. Dans la société actuelle, les médias de masse sont les grands véhicules, non seulement d'informations, mais également de valeurs et de conduites sociales ainsi que d'attitudes morales et politiques. Concernant le thème de l'immigration, ils versent parfois dans un sensationnalisme peu véridique et peu responsable.

4.10.2. Nombre de professionnels de la communication et médias font leur travail comme il convient, en faisant passer dans l'opinion publique des messages favorables à l'intégration. D'autres cependant contribuent à éveiller au sein de la population des sentiments de crainte et d'inquiétude, qui sont le terreau de la xénophobie et du racisme.

4.10.3. Il conviendrait que, dans le plein respect des principes de liberté d'expression et d'information, consubstantiels au système démocratique, les grands médias s'entendent sur l'adoption de conduites contraires au racisme et à la xénophobie et favorables à l'intégration des immigrants.

4.10.4. Les moyens de communication de masse doivent collaborer avec les pouvoirs publics dans le développement de campagnes d'information qui font la promotion parmi les citoyens des valeurs de tolérance, de diversité culturelle et d'égalité entre les êtres humains.

4.11. *Les partis politiques*

4.11.1. Il est très important qu'un consensus existe entre les différentes forces politiques en faveur d'une équivalence des droits et de l'intégration sociale de la population immigrée pour que l'ensemble de la société se mette au diapason de la classe politique. Le message des partis, notamment lors des campagnes électorales, doit être favorable à l'intégration.

4.11.2. L'accord des partis politiques européens, signé à Utrecht, pour prévenir le racisme et la xénophobie offre un cadre exemplaire qui doit être suivi à d'autres niveaux, nationaux, régionaux et locaux.

4.11.3. Les personnes immigrées ou appartenant à des minorités ethniques doivent s'intégrer et participer à la vie des partis et des mouvements politiques. Ceux-ci doivent exclure toute forme de discrimination dans cette participation. Il conviendrait que les partis politiques lancent des mesures positives pour favoriser la participation des minorités à l'activité politique et leur présence sur les listes électorales, dans tous les domaines et en particulier, dans les élections locales.

5. Les mêmes droits, les mêmes devoirs. Citoyenneté et droit de vote

5.1. Il est essentiel pour le développement de l'Union européenne en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, tel que défini à Tampere ⁽¹⁾, de garantir un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans les États membres. Pour cela, une politique d'intégration visant à leur accorder des droits et des obligations comparables à ceux des autres citoyens de l'Union européenne est indispensable.

5.2. Dans un régime démocratique, il est inacceptable que de nombreuses personnes immigrées vivent en permanence dans une situation d'infériorité en termes de droits. Il est raisonnable que l'acquisition des mêmes droits et le respect des mêmes obligations dont le reste de la population fait l'objet se fasse progressivement, à mesure que la personne immigrée accroît la durée de son séjour dans l'État membre où elle a établi sa résidence, mais passé un certain temps, l'équivalence doit être totale.

5.3. Un pas important est en train d'être accompli dans cette direction avec la directive proposée par la Commission européenne sur le statut des résidents de longue durée ⁽²⁾. Ce statut serait acquis au terme d'un séjour de cinq ans et inclurait des droits comparables à ceux des citoyens communautaires, parmi lesquels celui de circuler librement et de s'établir librement dans tout l'espace de l'Union européenne. Le Comité économique et social a élaboré un avis ⁽³⁾ dans lequel il marque son soutien à ces aspects de la directive et propose quelques modifications. Lorsque cette directive aura été adoptée, un pas important aura été franchi mais l'égalité des droits restera encore à réaliser.

5.4. L'accès à la nationalité et à la citoyenneté de l'État dans lequel la personne immigrée réside consiste en une pleine équivalence des droits et des obligations. Il est par conséquent très important que les lois nationales favorisent l'octroi de la nationalité et de la citoyenneté aux immigrés qui les demandent et que les procédures soient transparentes. Au cours de ces dix dernières années, certains pays ont avancé sur cette voie, mais dans la majorité des États membres, les délais d'obtention de la nationalité sont encore trop longs et les difficultés bureaucratiques excessives. Les législations relatives à l'accès à la nationalité relèvent de la compétence des États membres et compte tenu du principe de subsidiarité, il doit continuer à en être ainsi. Il serait toutefois souhaitable de procéder à une certaine harmonisation de celles-ci et de faire en sorte que dans toute

l'Union européenne l'obtention de la nationalité et de la citoyenneté par les personnes qui le souhaitent soit facilitée. Les législations des États membres qui autorisent l'octroi de la double nationalité aux personnes qui veulent l'obtenir sont positives pour l'intégration.

5.5. Cependant, l'équivalence des droits et des devoirs ne doit pas dépendre uniquement de la possibilité d'accéder à la nationalité de l'État de résidence. Pour de nombreuses personnes, cette option ne serait pas la plus appropriée, car elle peut impliquer la perte de leur nationalité d'origine, entre autres raisons. Il faut prévoir une autre voie pour l'équivalence des droits et des devoirs, et cette voie ne peut être que le statut de résident de longue durée. L'acquisition d'un tel statut doit supposer que la différence de statut entre celui de résident de longue durée et celui de résident communautaire est minime et, en tout état de cause, ne touche pas des aspects importants de la vie sociale et citoyenne. Il faut pour cela avancer dans des domaines tels que la citoyenneté et le droit de vote.

5.6. Citoyenneté européenne

5.6.1. Aux articles 17 et suivants du Traité instituant la Communauté européenne, la citoyenneté de l'Union est définie comme une citoyenneté qui complète et non qui remplace la citoyenneté nationale qui est du ressort de chaque État membre. Dans la Charte des droits fondamentaux, il est question d'une «citoyenneté civile» dans l'Union européenne pour les résidents ressortissants de pays tiers, comme l'a indiqué la Commission dans sa communication ⁽⁴⁾.

5.6.2. L'Europe des citoyens ne saurait compter en son sein une autre Europe composée de non-citoyens. Les personnes résidant de manière stable dans l'espace de l'Union européenne doivent faire l'objet de la même considération et se voir reconnus, dans le contexte communautaire, les mêmes droits et les mêmes obligations que ceux des ressortissants des États membres.

5.6.3. Avec la Convention, un processus pour la réforme des traités et l'élaboration d'un nouveau modèle d'Union européenne a été engagé. La Convention analysera le concept de citoyenneté européenne et le rôle de la Charte des droits fondamentaux.

5.6.4. La proposition de la Commission européenne relative à la «citoyenneté civile» basée sur la Charte des droits fondamentaux, qui est présentée dans la communication de novembre 2000 sur une politique communautaire de l'immigration, est une voie possible pour rendre la citoyenneté européenne accessible aux résidents de longue durée mais elle ne pourra pas être efficace en l'absence d'une base juridique suffisante dans le traité.

⁽¹⁾ Voir à ce propos les conclusions du Conseil européen de Tampere.

⁽²⁾ Voir à ce propos la proposition de directive dans le JO C 240 E du 28.8.2001.

⁽³⁾ Voir à ce propos l'avis du CES, JO C 36 du 8.2.2002.

⁽⁴⁾ COM(2000) 757 final.

5.6.5. Le Comité propose que dans le cadre de la Convention pour la réforme des traités, la possibilité d'accorder la citoyenneté européenne aux ressortissants des pays tiers ayant le statut de résidents de longue durée soit étudiée.

5.7. Droit de vote

5.7.1. Une proposition globale pour l'équivalence des droits et des devoirs et pour l'intégration sociale ne peut être envisagée sans inclusion du droit de vote. C'est un droit d'une extrême importance pour l'intégration sociale car il constitue un signal important lorsqu'il s'agit de savoir qui est à l'intérieur et qui est à l'extérieur d'une communauté. Faire partie d'une communauté ou d'une société implique de pouvoir participer à l'élection des représentants de celle-ci et de pouvoir être élu en tant que tel. Ne pas accorder le droit de vote à une partie de la population revient à lui signifier, d'une certaine façon, qu'elle ne fait pas partie de cette société, ce qui compromet toute approche d'intégration sociale.

5.7.2. Certains États membres ont reconnu le droit de vote aux élections locales aux ressortissants de pays tiers. De même, les ressortissants de n'importe quel État membre peuvent participer aux élections du Parlement européen même s'ils résident dans un État membre distinct de celui de leur nationalité.

5.7.3. Le Comité propose d'envisager, dans le cadre de la convention pour la réforme des traités, la reconnaissance du droit de vote aux élections locales et du Parlement européen

pour les ressortissants de pays tiers ayant le statut de résidents de longue durée.

6. Le Comité économique et social européen

6.1. Le Comité économique et social européen, en tant qu'organe représentatif de la société civile organisée, peut jouer un rôle très important dans l'élaboration et l'évaluation d'initiatives législatives européennes favorisant l'intégration sociale des personnes immigrées. Les Conseils économiques et sociaux et les autres institutions similaires dans les États membres, peuvent également jouer, au niveau national, un rôle important dans ce domaine.

6.2. Le Comité économique et social demande à participer activement à tous les forums et à toutes les conférences que les autres institutions communautaires viendraient à organiser pour traiter les questions liées à l'immigration. Le Comité souhaite s'associer très activement à la Commission, au Conseil et au Parlement européen dans tout le processus législatif relatif à l'immigration et à l'asile.

6.3. Le Comité économique et social européen a prévu d'organiser en l'an 2002, avec la Commission, une conférence sur l'immigration et l'intégration sociale, à laquelle participeront les CES des États membres, les partenaires sociaux, d'autres organisations représentatives de la société civile, ainsi que les ONG importantes qui interviennent dans le domaine de l'intégration sociale. Les autres institutions et organes de l'Union européenne participeront également à cette conférence. Les travaux de la conférence apporteront une contribution positive à l'élaboration du Programme-cadre communautaire en faveur de l'intégration sociale des immigrés.

Bruxelles, le 21 mars 2002.

*Le Président
du Comité économique et social*

Göke FRERICHS
