

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 241

45^e année

7 octobre 2002

Édition de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social	
	392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002	
2002/C 241/01	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant le droit européen des contrats» (COM(2001) 398 final)	1
2002/C 241/02	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté (<i>Douane 2007</i>)» (COM(2002) 26 final — 2002/0029 COD) ...	8
2002/C 241/03	Avis du Comité économique et social sur le thème «Les besoins en recherche pour la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement énergétique»	13

Prix: 30,00 EUR



(Suite au verso)

2002/C 241/04	Avis du Comité économique et social sur: <ul style="list-style-type: none"> — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen», (COM(2001) 123 final — 2001/0060 COD) — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen», — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen», et — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'interopérabilité du réseau de gestion du trafic aérien» (COM(2001) 564 final — 2001/0235 COD — 2001/0236 COD — 2001/0237 COD) 	24
2002/C 241/05	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol» (COM(2001) 784 final — 2001/0305 COD)	29
2002/C 241/06	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires» (COM(2002) 8 final — 2002/0014 (COD))	33
2002/C 241/07	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transports de marchandises» (COM(2002) 54 final — 2002/0038 COD)	37
2002/C 241/08	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité» (COM(2002) 130 final)	46
2002/C 241/09	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux» (COM(2001) 803 final — 2001/0026 ACC)	50
2002/C 241/10	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le Règlement (CEE) n° 2081/92 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires» (COM(2002) 139 final — 2002/0066 CNS)	57

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2002/C 241/11	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés» (COM(2002) 85 final — 2002/0046 (COD))	62
2002/C 241/12	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la Directive 69/208/CEE concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres» (COM(2002) 232 final — 2002/0105 (CNS))	64
2002/C 241/13	Avis du Comité économique et social sur «L'avenir de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement et de la mutation vers l'économie de la connaissance» .	66
2002/C 241/14	Avis du Comité économique et social sur «La fiscalité directe des entreprises»	75
2002/C 241/15	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption d'un programme communautaire pour améliorer le fonctionnement des systèmes d'imposition sur le marché intérieur (programme <i>Fiscalis</i> 2007)» (COM(2002) 10 final — 2002/0015 (COD))	81
2002/C 241/16	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la Directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime particulier des agences de voyages» (COM(2002) 64 final — 2002/0041 CNS)	83
2002/C 241/17	Avis du Comité économique et social sur «L'intégration des personnes handicapées dans la société»	89
2002/C 241/18	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 253/2000/CE établissant la deuxième phase du programme d'action communautaire en matière d'éducation « <i>Socrates</i> »» (COM(2002) 193 final)	97
2002/C 241/19	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission — S'adapter aux changements du travail et de la société: une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006» (COM(2002) 118 final)	100
2002/C 241/20	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale» (COM(2002) 89 final)	104



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2002/C 241/21	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial» (COM(2002) 225 final — 1999/0258 CNS)	108
2002/C 241/22	Avis du Comité économique et social sur «La Roumanie sur la voie de l'adhésion» ...	110
2002/C 241/23	Avis du Comité économique et social sur «Les services d'intérêt général»	119
2002/C 241/24	<p>Avis du Comité économique et social sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> — la «Proposition de règlement du Conseil portant adaptation des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes du Conseil adoptés selon la procédure d'avis conforme», — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant adaptation des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes du Parlement européen et du Conseil adoptés selon la procédure prévue à l'article 251 du traité», — la «Proposition de règlement du Conseil portant adaptation des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes du Conseil adoptés selon la procédure de consultation (majorité qualifiée)», et — la «Proposition de règlement du Conseil portant adaptation des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes du Conseil adoptés selon la procédure de consultation (unanimité)» <p>(COM(2001) 789 final — 2001/0313 AVC — 2001/0314 COD — 2001/0315 CNS — 2001/0316 CNS)</p>	128
2002/C 241/25	Avis du Comité économique et social sur le «Livre vert sur la révision du Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil» (COM(2001) 745 final)	130
2002/C 241/26	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de recommandation du Conseil portant sur l'application de la législation sur la santé et la sécurité au travail aux travailleurs indépendants» (COM(2002) 166 final — 2002/0079 CNS)	139
2002/C 241/27	Avis du Comité économique et social sur le «Projet de règlement de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État à l'emploi»	143



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2002/C 241/28	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la Décision n° 1254/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 1996 établissant un ensemble d'orientations relatif aux réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie» (COM(2001) 775 final — 2001/0311 COD)	146
2002/C 241/29	Avis du Comité économique et social «Stratégie de cohésion économique et sociale dans l'UE»	151
2002/C 241/30	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition modifiée de Décision du Conseil relative aux règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités à la mise en oeuvre du programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (<i>Euratom</i>) pour la période 2002-2006» (COM(2001) 823 final/2 — 2001/0327 (CNS))	160
2002/C 241/31	Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux» (COM(2002) 17 final — 2002/0021 (COD))	162
2002/C 241/32	Avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» (COM(2001) 370 final)	168
2002/C 241/33	Avis du Comité économique et social sur «La Slovénie sur la voie de l'adhésion»	175
2002/C 241/34	Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Réactualisation 2002 sur la stratégie pour le marché intérieur: Tenir les engagements» (COM(2002) 171 final)	180

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant le droit européen des contrats»

(COM(2001) 398 final)

(2002/C 241/01)

Le 11 juillet 2001, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Marché intérieur, production et consommation», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2002 (rapporteur: M. Retureau).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 114 voix pour, 3 voix contre et 3 abstentions.

1. Vers un droit de la globalisation?

1.1. Le droit du commerce international se situe dans le contexte de la mondialisation des échanges de biens et de services et a pour objet de régler les relations entre parties à une opération commerciale ou financière internationale ou à une prestation transfrontière de services. Les contrats commerciaux relèvent de ce droit et éventuellement de conventions spécifiques pertinentes lorsqu'ils comportent un ou des éléments d'extranéité. La Convention de Rome de 1980 ⁽¹⁾ sur la loi applicable aux obligations contractuelles et qui unifie les règles de conflit de loi, par exemple, s'applique dans tous les États membres de L'Union européenne.

1.2. Ce droit, encore incomplet, résulte d'initiatives interétatiques, comme dans le cadre de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), et d'initiatives privées venant de praticiens du commerce et du droit ou venant d'universitaires et d'autres experts, qui proposent des analyses et des solutions doctrinales ou des règles et principes volontaires, des lignes de conduite.

1.3. Le droit commercial international a fait l'objet de travaux de recherche intensifs, en particulier par l'Institut

international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT, Rome) et au niveau européen par une Commission sur le droit européen des contrats qui a produit au cours des deux dernières décennies un ensemble de principes et de dispositions visant à unifier les principes et pratiques des droits des pays communautaires, en particulier le droit «continental» et le common law anglo-saxon ainsi que par une Commission d'experts (dont certains appartiennent aux deux commissions) à laquelle le Parlement a confié une étude comparative des droits nationaux en vue de dégager les principes communs du droit des contrats en Europe.

1.4. Les principes directeurs élaborés par ces commissions de juristes ou par des organisations professionnelles restent d'application volontaire par les parties. Ils forment des éléments d'une sorte de *lex mercatoria* supplétive, qui veut être utile aux parties et aux juges. Mais le problème se pose en Europe de la reconnaissance par le juge national de ces «codes» privés dans l'interprétation des clauses des contrats, ou lorsqu'il doit clarifier la volonté des parties ou trancher un différend alors qu'ailleurs le droit non étatique peut être pris en considération, comme dans le cadre de la Convention de Mexico (CIDIP).

1.5. Il existe une certaine contradiction entre le principe de liberté contractuelle et de choix du droit applicable par les parties et le droit territorial de référence du juge étatique, ce

⁽¹⁾ JO C 27 du 26.1.1998.

qui encourage le recours aux arbitres privés en cas de différends; les arbitres se prononcent en droit, cependant la mise en oeuvre forcée des décisions arbitrales implique le recours à un juge national qui en assume en quelque sorte l'exequatur; dans d'autres cas, en pratique assez rares, le juge national peut encore exercer une compétence de contrôle des décisions arbitrales, comparable à la cassation; là encore, il y a contradiction. Une solution pourrait consister à permettre aux juges nationaux d'utiliser un corps européen unifié de principes et de règles si telle était la volonté des parties, pour interpréter les clauses du contrat, ou à titre supplétif pour se prononcer sur des questions obscures ou non prévues par les parties.

1.6. Il convient de souligner que des conventions internationales importantes existent dans ce domaine, impulsées par les travaux d'UNIDROIT et formées notamment sous l'égide de la CNUDCI.

1.7. La Convention de Vienne de 1980 sur la vente internationale de marchandises, ratifiée par un grand nombre d'Etats, et par tous les Etats membres à l'exception du Royaume-Uni, du Portugal et de l'Irlande, constitue une référence très complète, de nature supplétive, qui peut se substituer aux droits nationaux, si les parties la choisissent pour régler leurs relations; elle est largement utilisée dans le commerce global de marchandises.

1.8. Cependant, dans cette Convention, la formation du contrat n'envisage pas la phase précontractuelle, et les Etats qui la ratifient peuvent exclure d'être liés par certaines parties de la convention (formation du contrat, effets du contrat). Le coeur de la convention est formé par les obligations réciproques des parties, obligatoirement des professionnels, ce qui en limite la portée. Les contrats de la consommation ne sont donc notamment pas couverts.

1.9. La vente de marchandises constitue un des contrats essentiels du commerce international; cependant, elle s'accompagne en général d'un ou plusieurs contrats de transport, la majorité des transports s'effectuant par voie maritime, et de contrats d'assurance des marchandises, etc.

1.10. Les services, notamment financiers, les investissements, les assurances n'ont pas fait l'objet de conventions ratifiées et en vigueur des Nations Unies, en dépit d'initiatives de la CNUDCI, mais une *soft law* importante existe dans ces domaines. Sur ces questions se développent aussi des règles de l'OMC et une jurisprudence de son organe de règlement des différends (ORD), qui ne s'adressent cependant qu'aux Etats, et non pas directement aux personnes privées.

1.11. Les licences, les transferts de technologie, impliqués dans certains contrats internationaux, relèvent essentiellement des conventions de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) sur la propriété intellectuelle et des accords sur les droits de propriété intellectuelle liés aux échanges commerciaux internationaux (ADPIC/TRIPs) de l'OMC.

1.12. Un code de commerce international, d'application universelle, transcendant les systèmes juridiques et les cultures reste encore un mythe. On constate, d'ailleurs, le long chemin restant à parcourir en examinant les faibles taux de ratification des conventions internationales concernant des points de droit matériel des contrats, citées dans l'Annexe II de la Communication.

1.12.1. Mais il est indéniable que les opérateurs internationaux ressentent le besoin d'un cadre universel utilisable, stable, prévisible, favorisant la sécurité et la loyauté des opérations ainsi que le respect des dispositions et principes pertinents de l'ordre public international, inscrits dans les grandes conventions internationales et dans le droit coutumier (principes généraux du droit: garanties de procédure, principe de loyauté dans les contrats, respect des droits humains et des normes fondamentales du travail). Un tel *jus commune* serait certainement en cohérence avec l'internationalisation des affaires et des contrats relatifs à ces affaires.

1.13. Une harmonisation à certains niveaux régionaux ou sous-régionaux peut paraître plus aisée à accomplir, en tant qu'alternative ou étape vers un droit économique de la globalisation, qui ne dispose pas de pouvoir législatif souverain ou de juge comparable à ceux des Etats, bien que l'existence de l'OMC et de son ORD ainsi que l'existence d'un mécanisme international, la Cour internationale d'arbitrage de la Chambre de Commerce Internationale (ICC) tendent à combler ce vide.

1.14. Le Comité tient à remarquer que les questions du droit des contrats dans les pays candidats et des problèmes éventuels d'incompatibilités ne sont pas soulevés dans la Communication. Il conviendrait d'évoquer la situation juridique dans les pays candidats dans le livre vert (ou le livre blanc) que prépare la Commission.

2. Harmonisation du droit des contrats en Europe

2.1. Considérations générales

2.1.1. L'harmonisation du droit des contrats dans la Communauté européenne s'avère encore plus souhaitable en raison de l'existence du Marché unique; depuis une vingtaine d'années

des juristes éminents se sont attachées à définir un droit européen des contrats qui concilie les droits «continentaux» avec ce qu'on a coutume d'appeler le common law anglais, mais qu'il conviendrait plutôt d'appeler, compte tenu de l'applicabilité directe du droit européen, des réformes et des statute laws récents, notamment sur la procédure civile et les droits de l'homme, le droit de l'Angleterre et du Pays de Galles, ou le droit anglais pour simplifier. Il y a quelques différences en Irlande du Nord et surtout en Ecosse qui dispose d'un droit et d'un système juridique distincts (néanmoins placés sous l'autorité supérieure des juges de la House of Lords) et d'un Parlement autonome ayant certaines compétences législatives. L'Irlande dispose également d'un système de «common law» propre, qui s'exerce pour sa part dans le cadre d'une constitution.

2.1.2. Comme aux Etats-Unis d'Amérique, où existe un Code de Commerce Uniforme (UCC) qui peut servir de référence aux parties et aux juges, mais dont chaque Etat dispose d'un droit distinct, on trouve au Royaume-Uni une certaine différenciation juridique au sein d'un même pays. L'unité du droit n'apparaît donc pas comme une nécessité absolue pour un marché unifié dans ces deux cas de figure; c'est aussi la situation qui prévaut actuellement au sein du Marché unique, mais sans Code uniforme, dont le rôle pourrait être joué à l'avenir par une législation communautaire résultant des travaux de la Commission, appuyés sur ceux de la commission pour le droit européen des contrats et d'autres commissions travaillant sur ce thème, en ce qui concerne les contrats transfrontaliers passés dans l'espace économique régi par le droit communautaire.

2.1.3. Avec l'existence d'une monnaie unique dans la majorité des pays et de son Marché unique, l'Espace économique communautaire constitue en effet un terrain favorable pour la création d'un droit uniforme des contrats, mais la Commission s'interroge — et nous interroge — sur la faisabilité et sur la pertinence d'une initiative européenne concernant cette branche essentielle du droit commercial international, qu'il faudrait éventuellement élargir d'ailleurs, pour rester cohérents, à un droit européen des obligations contractuelles (avec des éléments éventuels de responsabilité civile et pénale, au-delà de la responsabilité contractuelle, dans certaines circonstances d'inexécution ou d'exécution fautive du contrat, ou de clauses contraires à l'ordre public).

2.1.4. Tout en tenant compte de l'existant dans les différents pays concernés, y compris les pays candidats, il conviendrait d'encourager la Commission à constituer un droit unitaire, applicable à tous les types de contrats et à tous les contractants, y compris les consommateurs finaux. Un droit européen des contrats serait pleinement justifié pour les contrats transfrontaliers.

2.1.5. Ne conviendrait-il pas, en même temps, de s'attacher à compléter le droit universel et le droit européen existants, utilisés comme fondements de l'exercice, et de tenir compte des pratiques et des contrats-types largement utilisés par les parties dans les contrats internationaux, dans la mesure où le commerce intra-européen et le commerce extra-européen relèvent largement de règles et de principes contractuels communs, et que nombre d'entreprises opèrent dans ces deux sphères.

2.2. *Éléments préexistants d'un droit européen des contrats*

2.2.1. Il convient de souligner l'existence d'un acquis communautaire déjà important dans le domaine du droit privé, qui va dans le sens d'une harmonisation des règles nationales en matière de contrat, selon les cas de manière directe, ou de manière plus indirecte; cet acquis est énuméré dans l'Annexe I de la Communication, et l'Annexe III donne une vision structurée de cet acquis et des engagements internationaux ayant force obligatoire en matière de contrats.

2.2.1.1. On pourrait se demander si la Communauté dispose de compétences lui donnant la faculté d'élaborer un droit européen des contrats (l'expression étant entendue au sens large du droit de la consommation, du droit des contrats commerciaux, ainsi que du droit des obligations et de la responsabilité qui en découle). Mais ses obligations en matière de défense des consommateurs et ses compétences pour la réalisation du Marché unique lui donnent indubitablement une base solide pour proposer des initiatives dans le domaine des contrats transfrontaliers.

2.2.2. Le droit européen de la consommation est particulièrement développé en ce qui concerne les contrats relatifs aux biens et services, dans une perspective large, allant souvent de l'offre à la responsabilité civile contractuelle. L'obligation d'information imposée au vendeur (étiquetage, information), la responsabilité du fait des produits, sont précises, détaillées. La protection des consommateurs fait désormais l'objet d'un corpus juridique important, quoique encore incomplet dans certains domaines (crédit à la consommation, crédit immobilier, par exemple).

2.2.3. Les relations contractuelles entre professionnels sont envisagées dans divers droits nationaux et par le droit européen, dans quelques circonstances spécifiques, sous l'angle de la protection de la partie la plus faible ou économiquement dépendante du «maître» du contrat. Il s'agit en sorte, comme dans le droit de la consommation, d'assurer une protection renforcée à une partie estimée plus vulnérable, pour rétablir entre les contractants une égalité indispensable à l'exercice de la liberté contractuelle, qui constitue un principe universel du droit des contrats dans les économies libérales.

2.3. Problèmes de rédaction des législations

2.3.1. Ces problèmes sont récurrents, tant au niveau communautaire qu'au niveau national. Les textes juridiques peuvent être le produit de consensus politiques, leur économie initiale peut être bouleversée par divers amendements et leur formulation n'est pas toujours suffisamment claire et précise.

2.3.2. Au niveau européen, la nature même des directives, qui fixent des buts à atteindre, laisse une large place aux notions et concepts juridiques nationaux, qui recouvrent parfois, dans les différents systèmes de droit, des contenus différents. Les textes sont traduits de et en diverses langues, porteuses chacune de leur propre culture juridique, les compromis favorisant parfois les expressions vagues, interprétables selon une géométrie variable dans les droits internes, ce qui risque d'aller à l'encontre de l'harmonisation recherchée.

2.3.3. Le caractère sectoriel de la plupart des textes communautaires peut éventuellement nuire à l'harmonie du droit interne de chaque pays, si les modifications apportées par la transposition conduisaient à une superposition de règles sectorielles mal coordonnées dans une branche du droit. La rédaction du droit interne peut aussi rencontrer des problèmes de même nature qu'en droit communautaire (amendements, compromis, formules vagues laissées à la sagacité des lecteurs et à l'interprétation ou à l'appréciation du juge).

2.3.4. Ainsi la charge de la recherche d'une cohérence indispensable est-elle laissée aux commentaires doctrinaux, à l'exposition pédagogique des professeurs d'université ou aux recueils de principes «guides» comme ceux élaborés par UNIDROIT et d'autres commissions ad hoc et surtout en pratique à la jurisprudence, qui peut éventuellement s'inspirer des travaux de la doctrine.

2.3.5. A partir d'un certain degré d'accumulation de règles, il serait souhaitable que les commissions chargées des lois au sein des institutions parlementaires s'interrogent sur la cohérence d'une branche ou d'une matière, notamment à des fins de regroupement et de codification ou de simplification, de mise en harmonie des règles d'origine internationale, européenne et nationale, et fassent un effort de clarté de rédaction, afin de rendre le droit réellement accessible aux citoyens, liés par la règle «nemo censitur ...» (nul n'est censé

ignorer la loi), devenue face à la multitude des textes une véritable fiction juridique; chaque année des dizaines de milliers de pages sont publiées aux différents journaux officiels, et les textes ainsi publiés peuvent aussi prendre la forme d'amendements très nombreux à des textes antérieurs, dont il faudrait plutôt donner alors une nouvelle version consolidée, permettant ainsi une compréhension plus immédiate du nouveau droit applicable. Le Comité a déjà appelé, à diverses reprises, à une simplification des textes dans l'intérêt des usagers du droit⁽¹⁾.

2.3.6. Des recommandations ou l'information réciproque sur des bonnes pratiques pourraient aussi contribuer à une meilleure rédaction des textes juridiques.

2.3.7. En matière de droit des contrats, la responsabilité de la clarté ou de l'obscurité de la rédaction des clauses du contrat revient aux parties, au moins pour les clauses non impératives, et au moins à l'une des parties dans le cas des contrats d'adhésion. La directive sur les clauses abusives⁽²⁾ a mis fin à certaines pratiques critiquables, dans les contrats d'adhésion en particulier. Ces derniers sont parfois malheureusement rédigés en termes difficilement compréhensibles pour l'autre partie, ou bien certaines clauses importantes sont rédigées en caractères minuscules, ce qui demande l'édiction de règles formelles et de fond spécifiques pour protéger la partie la plus faible.

2.4. Convergences et divergences dans les instruments et entre les institutions

Ces considérations offrent des voies de réflexion et d'action complémentaires pour essayer de surmonter certaines difficultés juridiques. Elles devraient faire l'objet de développements plus consistants, par exemple à l'occasion de la parution annoncée d'un livre blanc ou d'un livre vert par la Commission ou d'une proposition législative ultérieure.

a) Unification

- Traités (clauses unificatrices: domaines qui relèvent de la compétence communautaire);
- règlements;
- décisions;
- CJCE (arrêts et réponses aux questions préjudicielles);
- contrats et clauses types.

(1) JO C 48 du 21.2.2002; JO C 125 du 27.5.2002; CES 634/2002 fin.

(2) JO C 116 du 20.4.2001.

b) Harmonisation

— Traités (clauses d'harmonisation: domaines de compétences partagées et piliers ou domaines principalement intergouvernementaux ou nationaux);

— directives affectant directement ou indirectement le droit des contrats (par exemple, directives sur la responsabilité du fait des produits défectueux ou sur les clauses abusives dans les contrats);

— recommandations, résolutions;

— importation en droit interne de concepts juridiques externes (transferts horizontaux), avec des risques de transfert incomplet, ou de notions mal comprises, plaquées sur et non véritablement intégrées au droit national;

— conventions internationales (transferts verticaux);

— propositions d'uniformisation internationales ou régionales: UNIDROIT, Commission sur le droit européen des contrats, offrant des règles cohérentes de référence aux parties et aux juges et arbitres;

— jurisprudence des cours internationales (peu de solutions intéressent le droit privé, s'agissant essentiellement d'un droit interétatique) et jurisprudence des juridictions européennes (TPI, CJCE, CEDH);

— doctrine, colloques européens de juristes, formation continue des professionnels du droit et du commerce;

— arbitrages internationaux (liste ICC, cabinets privés d'experts); problème de la portée de la jurisprudence arbitrale, et d'accès à sa connaissance, faute de publication (elle peut aussi rester confidentielle si telle est la volonté des parties) et de traitement par la doctrine;

— «Soft law» (jurisprudence des organes de contrôle des Organisations internationales, guides, recueils de principes d'institutions professionnelles ou intergouvernementales internationales et régionales ayant une influence sur le contenu des contrats, le règlement des différends ...).

— pluralisme juridique (historique, culturel) et variété des concepts juridiques nationaux et de ceux du droit des contrats; différences en matière de droit international privé;

— augmentation de la diversité des actes juridiques, tout particulièrement en matière de contrats (vente de biens et services dématérialisés via internet, signature électronique, propriété partagée, affacturage ...);

— formation et recrutement des juges, diversité des cursus, des expériences, ainsi que des juridictions compétentes selon les cas (tribunal pénal, civil, commercial, voire administratif dans certains pays en matière de contrats de marchés publics);

— enseignement universitaire: connaissance des autres systèmes, place du droit comparé et du droit international privé et européen dans le tronc commun des cursus; cet aspect est fondamental pour favoriser l'harmonisation — ou y faire obstacle si cet enseignement est absent ou négligé;

— rédaction des textes européens: qualité de la rédaction qui doit être claire dans toutes les langues, en dépit des difficultés à tenir compte de la compréhension différente des termes utilisés et des réalités qu'ils recouvrent dans les divers systèmes juridiques nationaux. On court le risque d'un droit susceptible d'interprétations différentes pour sa transposition et son application judiciaire; il revient alors à la CJCE de jouer un rôle déterminant d'interprétation et d'unification, mais son intervention peut être éventuellement précédée d'une période d'incertitude ou d'insécurité juridiques;

— rédaction du droit interne, qui peut dériver, en particulier dans la transposition des directives, par rapport au sens initial voulu par le législateur européen. La transposition peut provoquer une rupture possible de l'harmonie juridique interne de la branche du droit national affectée partiellement par le droit dérivé, voire créer un dualisme ou des solutions divergentes, si le législateur national a une vision restrictive de la transposition et ne prend pas en compte la nécessité d'un équilibre juridique entre les dispositions internes modifiées par la transposition et celles qui ne le sont pas. Le droit interne peut alors devenir plus complexe, moins cohérent.

c) Différenciation, divergences

— Traités: compétences limitées à certains domaines spécifiques (concurrence, consommation ...);

2.5. Le Comité exprime sa préoccupation face à l'inflation continue, voire exponentielle, des textes et parfois leur inutile complexité constituent un sujet de préoccupation pour les

professionnels du droit, les entreprises pour lesquelles cette inflation peut conduire à des coûts importants, et pour les citoyens qui ne connaissent que de manière incomplète le droit existant.

2.6. Le développement d'interventions législatives détaillées dans le droit des contrats surtout en ce qui concerne la consommation et le travail vise, au-delà des dispositions d'ordre public, communes aux contrats et assez proches entre les pays membres, à garantir le respect du principe d'égalité entre les parties. Cette interprétation peut aussi s'appliquer à d'autres types de contrats où une partie est en situation de faiblesse relative ou de subordination par rapport à l'autre (le maître du contrat), comme en matière de sous-traitance, de franchisage ou de distribution exclusive, par exemple.

2.7. Le principe d'égalité est un principe fondamental du droit originaire, qui a servi de base à l'introduction de nombreux textes contre les discriminations, et a une influence notable en ce qui concerne la formation progressive d'un droit européen des contrats. Il traverse tout le droit dérivé et peut constituer une justification supplémentaire à des initiatives législatives communautaires.

2.8. En ce qui concerne le droit européen de la consommation, l'idée selon laquelle les consommateurs sont dans une situation subordonnée par rapport aux vendeurs — en position de maîtres du contrat — et qui doivent à ce titre bénéficier de protections adéquates, traverse très justement tous les textes communautaires.

3. Éléments de réflexion et recommandations

3.1. On assiste, du fait de la globalisation, au développement d'une «soft law» et de mécanismes de règlement des différends essentiellement privés, avant tout entre entreprises, mais aussi parfois entre entreprises et Etats en matière de contrats économiques internationaux. La Convention de Vienne de 1980 sur la Vente internationale de Marchandises (CVIM) offre un cadre supplétif dans une réalité juridique dominée par la «volonté des parties» (qui peut exprimer en pratique un rapport de forces sur le marché).

3.2. Les contractants-législateurs, dans les limites évidemment de l'effet relatif des contrats, ont aussi le choix du juge (en général un arbitre, de nature quasi-judiciaire, qui a pouvoir de dire le droit et, moins souvent, un juge participant d'une souveraineté nationale pouvant rendre la décision exécutoire avec recours éventuel à des formes de contrainte). Ces tendances, largement régulées de manière non contraignante par la CCI, concernent surtout les entreprises transnationales et sont liées à la nouvelle division internationale du travail et au

développement des échanges, mais concernent aussi de plus en plus souvent des entreprises moyennes dans certains secteurs économiques (finances internationales, services liés aux nouvelles technologies, courtage international, consulting international, etc.).

3.3. Les valeurs morales et sociales d'un pays donné n'ont plus leur place dans le droit-référence ou le droit supplétif. Elles tendent à céder le pas devant les principes, plus universels mais moins liés à une culture ou à une société particulières, de bonne foi et de coopération dans l'exécution des contrats qui n'intéressent que les parties, dans une perspective plus individualiste et autonome. Les Principes européens du Droit des Contrats élaborés par la commission ad hoc ne se réfèrent pas à un ordre public économique et social européen, qui existe pourtant et manquent de l'enracinement du droit dans un cadre souverain, qui n'existe que de façon limitée à l'échelle de l'Europe.

3.3.1. Le droit européen des contrats à venir devrait s'efforcer d'éviter ces écueils et représenter un pas en avant tout en restant fermement enraciné dans les principes juridiques de droit privé communs à tous les Etats membres, sur l'ordre public socio-économique et le modèle social européens, et en faisant appel aux juges nationaux qui devraient avoir compétence pour contrôler ces contrats et pour régler les différends sur la base du droit européen des contrats.

3.4. Les actes-types et le droit du commerce international sont de mieux en mieux connus des PME-PMI, et leur utilisation s'étend dans leurs activités transfrontières. Il conviendrait de ne pas intervenir sans nécessité dans ces relations, sauf pour éviter des abus éventuels, ni de créer trop de particularismes européens qui pourraient constituer une entrave à des relations économiques entre entreprises européennes et non européennes.

3.5. L'élaboration d'un droit européen uniforme et général des contrats, par exemple sous la forme d'un règlement, solution que le Comité estime préférable afin d'éviter les divergences, pourrait demander des délais et des études complémentaires, mais devrait s'appuyer sur les travaux déjà effectués par les commissions et institutions évoquées précédemment et sur les règles et pratiques internationales en vigueur.

3.6. Dans une première étape, à moyen terme, les parties pourraient choisir, si elles le souhaitent, le droit européen comme droit de leur contrat. Dans une étape ultérieure, à plus long terme, après évaluation et modifications éventuelles, le droit européen des contrats deviendrait le droit commun, mais les parties pourraient cependant choisir un autre droit, pour conserver le principe de liberté contractuelle.

3.7. Un droit européen des contrats devrait couvrir la phase pré-contractuelle, la formation du contrat, les conditions de validité, l'exécution ou l'inexécution des obligations, les moyens de paiement etc. Il constituerait une référence pour les propositions législatives ultérieures touchant d'une façon ou d'une autre aux questions contractuelles. Son existence pourrait, outre la certitude juridique qu'elle apporterait, diminuer certains coûts de transaction.

3.8. Tout en formant une base de principes juridiques et de règles applicables à tous les contrats, des dispositions spécifiques ou plus détaillées relatives à certains contrats ou concernant la protection des consommateurs devraient être incluses dans le projet d'un droit européen des contrats.

3.9. Le juge national devrait alors trancher les éventuels différends sur la base de ce droit, si les parties se sont soumises au nouveau droit européen dans leurs engagements contractuels.

3.10. Les microentreprises et les entreprises artisanales, tout particulièrement celles d'entre elles qui sont insérées dans un marché presque exclusivement limité à une aire locale ou

régionale, manquent des moyens financiers et des connaissances spécialisées nécessaires lorsqu'elles ont occasionnellement besoin de passer des contrats transfrontaliers. Un droit européen leur permettrait d'envisager avec plus de certitude juridique leurs relations économiques au sein du Marché unique.

3.11. Pour les consommateurs, le choix du droit européen des contrats, à défaut de leur droit national, représenterait une garantie importante en matière de sécurité juridique dans les opérations transfrontalières particulières où leur droit national ne serait pas obligatoirement d'application.

3.12. Si le Comité partage pleinement l'approche de la Commission en ce qui concerne l'exclusion du droit de la famille et du droit du travail, intimement liés aux traditions juridiques, à l'histoire et à la structure sociale de la société de chacun des pays membres, il est néanmoins d'avis que les contrats de travail transfrontaliers ne devraient pas être exclus totalement de la réflexion, car ils posent des problèmes non négligeables de conflits de lois et/ou de juridictions. Les organisations européennes d'employeurs et de travailleurs pourraient, si elles le jugeaient approprié, se saisir de la question et faire des propositions à ce sujet.

Bruxelles, le 17 juillet 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 portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2007)»

(COM(2002) 26 final — 2002/0029 COD)

(2002/C 241/02)

Le 21 mars 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2002 (rapporteur: M. Simpson).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

RÉSUMÉ

(a) Le Comité économique et social européen (CESE) approuve l'initiative de la Commission d'étendre et d'améliorer le travail des services douaniers dans le cadre du programme *Douane 2007*. Les objectifs sont classiques et les méthodes pour les atteindre sont adaptées.

(b) Le CESE est toutefois conscient de l'ampleur des problèmes critiques qui restent à résoudre afin de parvenir à une véritable efficacité des services douaniers, de réduire le niveau des échanges non déclarés et de garantir le degré de coopération nécessaire de la part des États membres et entre les États membres.

(c) Le CESE est particulièrement préoccupé par le fait que le programme proposé est destiné à être utilisé comme une occasion de faire progresser et d'améliorer les régimes douaniers des pays candidats. Il est important pour chacun de ces pays et pour la Communauté en général que les actions douanières soient coordonnées sur l'ensemble du territoire de la Communauté élargie.

(d) La gamme des activités proposées est aussi vaste que nécessaire.

(e) Le programme *Douane 2007* se concentre naturellement sur des politiques douanières coordonnées et efficaces qui minimisent les risques de mise en application inadéquate et maximisent la compétence et l'utilisation du personnel. En poursuivant ces priorités, la Communauté, les États membres et les opérateurs intègres profiteront de la réduction de la fraude. Toutefois, les objectifs clés, à savoir l'amélioration des services douaniers, ont pour but d'améliorer l'environnement de la concurrence pour les entreprises et de stimuler l'emploi, et d'aider les activités légitimes dans le domaine du commerce et des échanges.

(f) Il est reconnu comme nécessaire de disposer au niveau communautaire de politiques coordonnées, de normes, de technologies de télécommunications, d'une mise en application et d'une formation communes des services douaniers.

(g) Dans la mesure où il s'agit d'un programme quinquennal, il est nécessaire de disposer d'un instrument permettant d'évaluer les progrès réalisés lors des phases initiales et d'apporter les corrections qui s'imposent.

(h) Il convient que l'évaluation globale soit menée de concert avec les États membres et qu'elle se fonde sur des critères et des indicateurs objectifs définis dès avant le début du programme. Le Comité espère que la Commission peut assortir les propositions d'actions d'évaluations de la performance sur la base des résultats escomptés de l'amélioration des méthodes de gestion des régimes douaniers.

(i) Le Comité salue la bonne volonté dont fait preuve la Commission pour élaborer une série d'indicateurs d'impact soigneusement sélectionnés afin de confirmer que les objectifs du programme sont bien réalisés.

1. Introduction

1.1. La Commission a publié une communication au Parlement européen et au Conseil qui considère opportun de proposer d'instaurer un nouveau programme d'action pour la douane dans la Communauté pour une autre période de cinq ans entre 2002 à 2007.

1.2. Cette proposition se traduirait par une prorogation et un élargissement du champ d'action du programme actuel «*Douane 2002*»⁽¹⁾, qui lui-même prolonge de deux ans le programme antérieur «*Douane 2000*»⁽²⁾ lancé en 1996.

⁽¹⁾ JO L 13 du 19.1.2000.

⁽²⁾ JO L 33 du 4.2.1997.

1.3. Dans une communication antérieure ⁽¹⁾, la Commission a effectué une évaluation ex-post du dernier programme *Douane 2000*.

1.4. Plus récemment, la Commission a rendu public un rapport intermédiaire, ex-ante, sur la mise en œuvre du programme *Douane 2002* ⁽²⁾.

1.5. Il ressort de ces examens du fonctionnement et des résultats des programmes *Douane* précédents et actuels que ceux-ci se sont avérés utiles tant en matière de renforcement des politiques communautaires que d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des services douaniers dans la Communauté.

1.6. En mars 1999, le Comité économique et social européen a adopté un avis ⁽³⁾ sur le rapport intermédiaire concernant le programme d'action entrepris dans le cadre des propositions relatives à *Douane 2000* ⁽⁴⁾. Le Comité a soutenu pleinement les principes et les dispositifs opérationnels prévus.

2. Le programme *Douane 2002* et la proposition de programme *Douane 2007*

Douane 2002

2.1. Le programme actuel sur la douane, à savoir *Douane 2002*, combine un certain nombre d'actions visant à améliorer l'efficacité des services des douanes dans la Communauté.

2.2. Parmi ses principales caractéristiques figurent:

- l'instauration d'un groupe de politique douanière et d'un comité *Douane 2002* qui visent à réunir des représentants de la Commission et des États membres afin de définir des approches communes face aux problèmes et de prendre des mesures pour mettre en œuvre le programme;
- des méthodes et des mesures plus efficaces d'évaluation de la gestion des risques afin de contribuer à la lutte contre la fraude;
- l'approbation, dans le cadre du programme, d'investissements de maintenance et de développement des systèmes informatiques existants et la création de nouveaux systèmes afin de répondre aux évolutions de la législation douanière;
- l'utilisation de moyens informatiques améliorés pour servir de support à de nouvelles plate-formes informatiques comme l'interface commune au réseau de communications et au système douanier (CCN/CSI);

- l'ajout à ces plate-formes du nouveau régime de transit informatisé (NSTI) et du système de diffusion des données (DDS) lequel donne accès aux informations concernant les droits de douane (tarif intégré de la Communauté ou TARIC) et les contingents appliqués dans la Communauté. Ces bases de données enregistrent actuellement 2,5 millions de consultations par mois;

- une meilleure application des normes de contrôle douanier à l'échelle de la Communauté;

- une meilleure coopération afin de s'attaquer à l'importation de marchandises de contrefaçon;

- le normalisation de diverses activités venant en appui au travail des services douaniers, comme la coopération entre laboratoires, la sécurité des produits, les précurseurs chimiques et l'utilisation de scanners à rayon X;

- les activités extérieures de soutien aux pays candidats;

- l'échange de fonctionnaires et une coopération plus étroite entre administrations des douanes comme dans le cadre du projet *Ralph* qui réunit les cinq principaux ports européens (Rotterdam, Anvers, Le Havre, Felixstowe et Hambourg) et qui a recours à des scanners de conteneurs.

Douane 2007

2.3. Le programme *Douane 2007* proposé poursuivra les travaux entrepris dans le cadre des programmes actuels. En outre, la proposition comporte des améliorations de certains aspects et l'ajout de nouveaux éléments.

2.4. En créant le cadre favorable à un nouveau programme, la Commission a fixé les principaux objectifs de la politique douanière qui justifient ces propositions. Il s'agit:

- de favoriser l'emploi en contribuant à la création d'un environnement compétitif pour les entreprises grâce à des coûts de mise en conformité réduits;

- de préparer l'élargissement et, ensuite, la pleine intégration des nouveaux États membres, de façon à ce que l'ensemble des administrations des douanes de la Communauté élargie puissent agir comme une administration unique;

- d'améliorer la protection du consommateur et des intérêts financiers de la Communauté qu'assurent les douanes ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ COM(2001) 51 final du 8.2.2001.

⁽²⁾ SEC(2001) 1329 du 31.7.2001.

⁽³⁾ JO C 138 du 18.5.1999.

⁽⁴⁾ JO C 396 du 19.12.1998.

⁽⁵⁾ COM(2002) 26 final, paragraphe 3 de l'exposé des motifs.

2.5. L'objectif clef est de faire en sorte que la législation communautaire relative à la politique douanière soit appliquée de façon cohérente et professionnelle par tous les pays de la Communauté. En effet, la douane doit répondre aux besoins du marché unique de la Communauté (article 3, paragraphe 1, point a, modifié par le Conseil). Non seulement les activités douanières doivent répondre aux besoins, mais il est important qu'elles soient mises en œuvre avec une plus grande cohérence par chacun des États membres.

2.6. Le programme *Douane 2007* mettra par ailleurs l'accent sur l'intensification de l'informatisation, la réforme des contrôles du transit, une analyse et un contrôle améliorés des risques dans les domaines où les activités illégales sont les plus probables, de plus vastes compétences pour s'attaquer à la fraude et un ensemble de normes claires, convenues avec les pays candidats pour les phases de pré-adhésion.

2.7. Bien que le premier objectif soit l'amélioration de l'efficacité des services douaniers des États membres, le nouveau programme pourrait également avoir pour conséquence secondaire de garantir que ces recettes soient considérées comme des «ressources propres» de la Communauté comme le prévoit l'article 3, paragraphe 1, point d, modifié par le Conseil. Cela pourrait aussi permettre la modernisation des administrations et faciliter le respect des exigences douanières pour les marchandises pénétrant sur le marché communautaire.

2.8. Le programme prévoit une série de mesures très importantes en vue de s'orienter plus rapidement vers une douane informatisée avec tout ce que cela implique en termes d'efficacité et de systèmes sans paperasse.

2.9. En outre, le programme se caractériserait par un soutien et une formation pratiques du personnel responsable concernant tous les aspects des dispositions douanières de la Communauté.

2.10. Ces mesures devraient permettre, entre autres, de réduire les coûts de mise en conformité ce qui, alors, contribuera à faire en sorte que les frais liés aux procédures douanières ne soient pas disproportionnés au regard des avantages globaux. Ces mesures devraient veiller à ce que soit poursuivie la normalisation des données à intégrer, notamment pour les déclarations en douane, ce qui représente un avantage supplémentaire.

2.11. Le montant total à la charge du budget communautaire est estimé à 133 millions EUR pour les cinq années. Une enveloppe de 18,8 millions EUR est réservée aux actions communes et des fonds supplémentaires seront spécialement consacrés aux actions d'analyse comparative. Une somme supplémentaire de 79 millions EUR est allouée aux investissements et aux améliorations en matière de systèmes informatiques. À cela s'ajoutent 22,7 millions EUR pour aider les pays candidats à investir dans l'interconnexion de leurs systèmes avec ceux de la Communauté. Les 12,5 millions EUR restants représentent le coût d'autres actions.

3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social européen (CESE) approuve cette initiative de la Commission qui consiste à proroger et à améliorer le travail des services des douanes dans le cadre du programme *Douane 2007*. Les objectifs sont classiques et les méthodes proposées pour les atteindre sont adaptées.

3.1.1. Le CESE est toutefois conscient de l'ampleur des problèmes critiques qui restent à résoudre afin de parvenir une véritable efficacité des services douaniers, de réduire le niveau des échanges non déclarés et de garantir le degré de coopération nécessaire de la part des États membres et entre les États membres.

3.2. Afin de veiller au bon développement du marché intérieur, les gouvernements et les opérateurs de la Communauté doivent être sûrs de la qualité de l'administration des services douaniers. Chaque État membre dépend des efforts déployés par les autres afin de faire respecter et de suivre la législation douanière aux frontières extérieures et dans le cadre du contrôle du commerce intérieur.

3.3. Des services douaniers efficaces donneront à la Communauté des normes uniformes, cohérentes et rigoureuses. La réalisation de cet objectif suppose des mesures communautaires du type de celles envisagées dans le programme *Douane 2007*.

3.4. Des services douaniers améliorés doivent être mis en place en tenant compte des pressions contraires que constitue la nécessité d'éviter une bureaucratie excessive tout en veillant à une application effective des procédures.

3.5. Par conséquent, *Douane 2007* se concentre naturellement sur des politiques douanières coordonnées et efficaces qui minimisent les risques d'application inadéquate et maximisent la compétence et l'utilisation du personnel. En poursuivant ces priorités, la Communauté, les États membres et les opérateurs intègres profiteront de la réduction de la fraude.

3.6. Il est reconnu comme nécessaire de disposer au niveau communautaire de politiques coordonnées, de normes, de technologies de télécommunications, d'une mise en application et d'une formation communes des services douaniers. Toutefois, les douanes étant intégrées, dans chaque État membre, aux compétences plus vastes des administrations nationales (disposant par exemple de certaines compétences en matière de TVA, d'accises et de prévention du trafic de certaines drogues), les services douaniers continueront à être rattachés à l'administration publique responsable auprès des États membres. Le rôle de la Communauté à l'heure actuelle est de garantir les niveaux appropriés de coopération effective.

3.6.1. Le Comité préconise que la Commission joue un rôle plus actif dans la surveillance des normes de contrôle dans les États membres. L'on pourrait procéder à cet effet à la nomination d'inspecteurs des douanes habilités à intervenir sur tout le territoire de la Communauté afin de réaliser partiellement cet objectif. Cette recommandation est particulièrement pertinente s'agissant de l'aide à apporter aux pays candidats à l'adhésion afin de leur permettre d'adopter les normes de contrôle et de surveillance nécessaires aux (nouvelles) frontières de la Communauté.

3.6.2. L'on pourrait étendre l'exemple des bonnes pratiques illustré par le projet *Ralph* (voir paragraphe 2.2) en instaurant une politique de regroupement des sites présentant soit des problèmes communs de surveillance, soit des schémas d'échanges commerciaux similaires, dans le but d'améliorer l'efficacité des activités de contrôle et de renseignement (par exemple les ports de la Méditerranée). L'on pourrait lier cette initiative à des échanges de fonctionnaires entre les différentes administrations douanières (voir paragraphe 4.10).

3.7. À l'évidence, ces attributions s'étendent en particulier aux implications du programme *Douane 2007* sur les États candidats qui négocient leur adhésion à la Communauté.

3.8. Le Comité approuve les mesures prises par la Commission visant à élaborer une déclaration commune d'intention (DCI) effective avec les États membres et les pays candidats, afin que ces derniers puissent profiter au maximum du programme et qu'il soit possible de les aider à améliorer l'efficacité des services douaniers.

3.9. Au cours de l'examen du projet de décision, le Conseil a amendé l'article 3 qui fixe les objectifs généraux. Le Comité constate que la formulation révisée demande que la politique douanière soit constamment adaptée aux nouvelles évolutions en partenariat entre la Commission et les États membres. Cette clarification est significative et il est important que le Conseil mette l'accent sur cet aspect.

3.10. Par le passé, le Comité a attiré l'attention sur les problèmes posés par la fraude fiscale⁽¹⁾. Le Comité s'attendait à ce que le programme *Douane 2007* se concentre sur la réduction de la fraude. Il exprime sa déception quant au fait que l'accent ne soit pas davantage mis sur cet objectif. Un engagement à un plus grand partage des renseignements, à une plus grande coopération lors des enquêtes et à une action plus efficace lorsque des personnes ou des opérateurs suspects sont identifiés constituerait une formidable illustration des résultats positifs atteints par le biais du programme *Douane 2007*.

3.11. Bien qu'il se félicite des objectifs et de la méthodologie retenus pour le programme *Douane 2007*, le CESE constate qu'il est impossible à la lecture de la communication d'évaluer le rapport coût-avantage des actions actuelles comme de celles

proposées par la Commission. Le Comité apprécierait que la Commission confirme que cet aspect a été évalué lors de l'élaboration du programme. Certaines informations relatives à cette question sont reprises dans le rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du programme *Douane 2002*⁽²⁾.

4. Observations particulières

4.1. Il convient de renforcer le programme en lui adjoignant un plan opérationnel qui définisse les grandes lignes des actions à mener; de même, les résultats escomptés devraient être définis comme autant de cibles réelles et les dates etc. précisées. Cela confèrera au programme une dynamique propre à conduire et faciliter le changement. Le Comité a été informé du fait qu'un plan d'action détaillé avait été préparé pour mettre en œuvre le programme *Douane 2002* et propose que le même engagement soit pris pour le programme *Douane 2007*.

4.2. Dans la mesure où il s'agit d'un programme quinquennal, il est nécessaire de disposer d'un instrument permettant d'évaluer les progrès réalisés lors des phases initiales et d'apporter les corrections qui s'imposent. Il convient de mentionner des dates prévisionnelles pour les périodes devant faire l'objet de rapports d'évaluation en les assortissant de l'obligation de publier le rapport au plus tard six mois avant la fin de chacune des périodes déterminées. Le Comité recommande l'élaboration de rapports pour l'année un (2003) et les années un à trois (2003-2005).

4.3. Il convient de mener l'évaluation de concert avec les États membres et elle devrait se fonder sur des critères et des indicateurs objectifs définis dès avant le début du programme.

4.4. Le CESE constate notamment que, même si le programme souligne l'intérêt d'une évaluation des résultats en utilisant des indicateurs de performance appropriés, le programme cadre ne fait aucune référence à de quelconques indicateurs chiffrés de performance pour le programme actuel et ne propose aucune mesure particulière pour le nouveau programme. Le Comité espère que la Commission sera plus précise en assortissant les propositions d'évaluations de la performance sur la base des résultats escomptés de l'amélioration des méthodes de gestion des régimes douaniers aux frontières extérieures de la Communauté et lors du suivi de tout mouvement de marchandises sur le territoire communautaire faisant l'objet d'une surveillance douanière. Le Comité approuve le projet de la Commission visant à élaborer une série d'indicateurs d'impact sur ce sujet.

(1) JO C 268 du 19.9.2000.

(2) SEC(2001) 1329 du 31.7.2001.

4.4.1. La réussite du programme suppose une coopération accrue avec les États membres. Ces derniers doivent fournir les ressources nécessaires à l'amélioration des performances et accepter que la Communauté dans son ensemble dépende de leur degré d'engagement.

4.5. Au point trois de l'explication de la proposition consacré à l'évaluation du programme *Douane 2002*, il est question d'une amélioration des résultats grâce à un échange de fonctionnaires mais aucun chiffre n'est cité. Le rapport intérimaire sur le programme 2002 comporte davantage de détails⁽¹⁾. Cette étude souligne la nécessité d'objectifs plus spécifiques et d'un suivi permanent (voir paragraphe 3.1.A).

4.6. Au chapitre 4 A de la proposition pour *Douane 2007*, il est fait référence à des améliorations dans la gestion des domaines clefs présentant un risque élevé mais ces dernières ne sont ni quantifiées, ni reliées à des objectifs spécifiques pour 2003-2007. Le CESE propose que ces derniers soient spécifiés bien que la nécessité de confidentialité dans la tactique utilisée soit reconnue.

4.7. Le chapitre 4 D comporte une série d'estimations de coûts. Il est difficile de savoir si le poste «informatisation — technologies de l'information» concerne la Commission ou bien s'il est censé couvrir l'ensemble des coûts des États membres et des pays candidats. Dans le premier cas, il conviendrait de fournir une estimation des coûts pour les États membres.

4.8. *Projet de décision: Chapitre 1 — Champ d'application et objectifs*

4.8.1. Article 4: dans le projet initial, cet article était intitulé «objectifs spécifiques». Suite à la révision par le Conseil, il s'intitule désormais «priorités du programme» et l'article 3 «objectifs», ce qui améliore l'orientation du document. La liste des priorités a été modifiée en profondeur pour créer un cadre plus utile. Une copie de la version révisée rédigée par le Conseil figure à l'annexe 1.

4.8.2. Si l'on veut que le programme apporte le maximum de bénéfices dans le cadre de l'article 4, les points visés aux alinéas b) «recenser, développer et mettre en application les meilleures pratiques de travail,» et c) «mettre en place un système de mesure des performances dans les administrations douanières des États membres» devront être mis en oeuvre dès le début du programme quinquennal, voire avant la fin 2002.

4.8.3. Le point visé à l'alinéa g) [ancien alinéa e)] a maintenant été reformulé afin de mieux faire ressortir la priorité nécessaire en vue de souligner les avantages potentiels des communications électroniques au sein des autorités douanières et entre elles et d'insister davantage sur le projet consistant à mettre au point des procédures douanières sans paperasse tout en garantissant un accès amélioré et sûr aux utilisateurs.

4.8.4. Aux termes de l'ancien alinéa j), la notion de «structure de formation dirigée» n'était pas claire. Les États membres disposent de leurs propres équipements et de leurs propres programmes de formation, lesquels doivent, le cas échéant, être coordonnés et partagés dans le cadre d'accords conjoints de travail ou d'échange. La formulation modifiée, reprise en tant qu'alinéa k), change la priorité et l'oriente vers des mesures communes de formation qui répondent aux besoins engendrés par les activités du programme. Cela confère à la Commission une responsabilité plus évidente concernant le lancement d'une initiative visant à créer un cadre organisationnel commun et approprié en matière de formation.

4.8.4.1. Logiquement, l'on peut en déduire la valeur éventuelle de la création d'un centre de formation officiel permettant à la Commission de former un certain nombre de fonctionnaires des États membres.

4.9. Article 7 — Analyse comparative. Il convient que cette action soit prioritaire. Il y a lieu de s'en tenir strictement à la définition donnée dans l'article et d'éviter toute mesure non spécifique ou trop confuse.

4.10. Article 8 — Échange de fonctionnaires: outil potentiellement très précieux afin d'accroître la coopération et d'améliorer les performances et/ou de réduire les coûts d'application. Il n'est pas certain que les dispositions des paragraphes 2 et 3 fassent l'unanimité. L'article 8.2 pourrait être reformulé comme suit: afin d'exploiter au mieux les échanges, les fonctionnaires seront autorisés, dans la mesure du possible, à mener la totalité de leurs missions au sein de l'administration douanière du pays hôte. Les administrations d'accueil useront des moyens qu'elles jugent opportuns pour prévenir toute entrave d'ordre juridique et pour veiller à ce que les actions de mise en application, les enquêtes et les opérations de renseignement ne soient aucunement compromises.

4.11. Article 9 — Séminaires: pièce de choix de tout programme, mais à surveiller de près. L'on ne saurait trop insister sur le fait que les participants doivent avoir les qualifications requises en termes d'expérience et d'exercice des responsabilités. Les recommandations émanant de ces groupes doivent être claires et concises. La direction de la Commission responsable de l'organisation de ces séminaires doit veiller à ce que le coût de ces manifestations soit évalué dans un esprit de rentabilité.

⁽¹⁾ SEC(2001) 1329.

4.12. Article 11 — Actions de suivi: cette proposition qui consiste à suivre certains domaines de la législation communautaire en matière de douane doit, dans la mesure du possible, être plus spécifique et plus précise; elle doit recueillir l'assentiment des administrations des douanes des États membres avant le lancement du programme.

4.13. Les obligations des États membres concernant la répartition des coûts pourraient être plus clairement définies au regard des diverses actions proposées.

4.14. Une série d'accords et de méthodes de travail impliquant chacun des États membres et supervisés par la Commission revêtent une importance critique pour le succès du programme et l'amélioration de l'efficacité des services douaniers. L'on citera notamment les accords concernant le renforcement des contrôles, les politiques communes en matière de surveillance et de contrôles par échantillonnage, ainsi que l'équilibre entre les nouvelles techniques et la création de postes de fonctionnaires aux niveaux appropriés.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le thème «Les besoins en recherche pour la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement énergétique»

(2002/C 241/03)

Le 19 mars 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23 paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis supplémentaire sur le thème susmentionné.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de la préparation des travaux en la matière, a émis son avis le 26 juin 2002 (rapporteur: M. Wolf).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 117 voix pour et 4 abstentions.

1. Préambule

1.1. Le Conseil européen de Göteborg⁽¹⁾ a approuvé une stratégie de développement durable qui complète l'engagement politique de l'Union en faveur d'un renouveau économique et social et ajoute une troisième dimension, celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne. Le Conseil européen de Barcelone⁽²⁾ a confirmé l'objectif du développement durable et affirmé que dans les processus de décision politique, une même attention doit être portée aux considérations d'ordre économique, social et environnemental.

1.2. Il est également fait référence dans ce contexte aux mises en gardes contenues dans le Livre vert⁽³⁾ de la Commission sur la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'UE.

Ce document souligne notamment le degré de dépendance préoccupant de l'Europe à l'égard des importations des indispensables sources d'énergie primaire, qui devrait atteindre près de 70 % d'ici à 2030.

1.3. Pour réexaminer de manière efficace la stratégie de développement durable, le Conseil européen de Göteborg a demandé au Conseil de tenir dûment compte de l'énergie, des transports et de l'environnement dans le sixième programme-cadre de recherche et de développement. Le Conseil européen de Göteborg a en outre constaté que le développement durable exige des solutions au niveau planétaire. L'Union s'efforcera de parvenir à un accord global lors du Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable.

1.4. Partant de ces considérations, le Comité constate que le besoin d'un approvisionnement en énergie utilisable qui soit sûr, économique, non préjudiciable à l'environnement et durable est à la croisée des objectifs de Lisbonne, de Göteborg et de Barcelone. Mais il n'est en aucun cas garanti que ce besoin pourra être satisfait: l'énergie pose un problème auquel il

(1) Conseil européen de Göteborg, juin 2001, Conclusions de la Présidence — SN 200/1/01 rév 1.

(2) Conseil européen de Barcelone, mars 2002, Conclusions de la Présidence — SN 100/02 add 1.

(3) Livre vert COM(2000) 769 final.

convient de s'attaquer sans plus attendre. C'est surtout grâce à une intense activité de recherche et de développement que les solutions éventuelles pourront être trouvées.

1.5. C'est pourquoi le Comité a adopté le présent avis, qui vient compléter ses avis sur le Livre vert ⁽¹⁾ et sur le Sixième programme-cadre ⁽²⁾ et dans lequel il recommande l'élaboration par la Commission d'une stratégie de recherche européenne intégrée dans le secteur de l'énergie, qui servira de base à un futur programme de recherche européen dans ce secteur. Ce programme devrait dans la mesure du possible être déjà mis en œuvre pendant la période d'application du sixième programme-cadre et au plus tard pendant la période suivante.

1.6. Le Conseil européen de Barcelone a considéré «que l'ensemble des dépenses en matière de R&D et d'innovation dans l'Union doit augmenter, pour approcher 3 % du PIB d'ici 2010. Les deux tiers de ce nouvel investissement devraient provenir du secteur privé.» Le Comité est d'avis qu'il faudrait également dégager sur cette enveloppe les ressources supplémentaires nécessaires pour un programme global de recherche dans le secteur de l'énergie (cf. en outre le paragraphe 2.4.3).

2. Situation actuelle et avis élaborés précédemment par le Comité

2.1. Le problème énergétique

2.1.1. Des sources d'énergie exploitables sont le moteur de notre société industrielle. Seule la mise à disposition d'énergie en quantités suffisantes nous a permis d'atteindre le niveau de vie que nous connaissons aujourd'hui, caractérisé par une espérance de vie, un approvisionnement en denrées alimentaires, une sécurité sociale et une liberté personnelle sans précédent. Sans énergie, il n'y pas de bien-être ni d'élan dynamique. Grâce à une économie et à une technologie compétitives ainsi qu'à un environnement économique cohérent (contrairement à la Californie par exemple), les consommateurs de l'UE ont pu bénéficier jusqu'à présent d'un approvisionnement énergétique largement fiable et suffisant, à un coût acceptable.

2.1.2. Toute médaille a toutefois son revers : l'approvisionnement énergétique et la consommation de cette énergie polluent l'environnement, comportent des risques, épuisent les ressources, impliquent un problème de dépendance à l'égard de pays tiers et sont liés à toute une série d'impondérables. À cela s'ajoute un facteur aggravant, le fait que la demande d'énergie utilisable soit appelée à connaître une croissance exponentielle à long terme, puisque la consommation mondiale d'énergie doublera, voire triplera probablement d'ici à 2060, en raison de la croissance démographique et du retard que doivent rattraper les pays moins développés.

2.1.3. Les combustibles fossiles comme le charbon, le gaz naturel et le pétrole sont de loin les principales sources d'énergie primaire utilisées dans l'UE, puisqu'elles représentent quelque 79 % de la consommation. Les stocks de ces combustibles sont, à des degrés différents, limités et leur utilisation produit des émissions, notamment de CO₂, qui affectent le climat et l'environnement. Conformément aux engagements pris à Kyoto, il faudra à l'avenir non seulement limiter ces émissions mais également les réduire.

2.1.4. La fission nucléaire représente 15 % de l'énergie primaire consommée et ne produit pas de gaz ayant une incidence sur le climat. L'utilisation de ce procédé est toutefois controversée par crainte de la pollution radioactive liée aux accidents et au stockage définitif des déchets, et les États membres.

2.1.5. Les énergies renouvelables représentent 6 % environ de la consommation énergétique. L'énergie hydroélectrique se taille la plus belle part. S'agissant des autres sources d'énergie renouvelables (pour la plupart issues de la combustion de la biomasse et des déchets), les problèmes sont essentiellement liés au fait que l'offre varie en raison de leur nature même, que leur stockage n'est pas possible, sauf pour la biomasse et les déchets, et que leur densité d'énergie primaire est faible. Pour toutes ces raisons, le coût de ces sources d'énergie est encore trop élevé.

2.1.6. Aucune des options et techniques susceptibles de contribuer à l'approvisionnement énergétique futur n'est parfaite et en mesure de couvrir tous les besoins. Un approvisionnement énergétique compatible avec les exigences écologiques et économiques n'est garanti à long terme ni en Europe ni au niveau mondial. De plus, il risque d'y avoir contradiction entre d'une part le besoin d'un approvisionnement énergétique particulièrement avantageux économiquement, pour des raisons de concurrence, et d'autre part le développement de nouvelles technologies ainsi que la prévention à long terme et les activités de recherche nécessaires. Aussi la stratégie qui doit être élaborée pour résoudre ce problème ne peut-elle se limiter à certains aspects: il convient d'envisager la question énergétique comme un tout et dans son intégralité, et dans une perspective globale à long terme. La résolution du problème énergétique est un élément clé et la pierre angulaire d'un partenariat global pour la durabilité.

2.1.7. Cette approche ne se reflète toutefois pas suffisamment dans la manière dont ce problème est perçu par les citoyens ni dans les débats publics sur ce thème. Au contraire: entre ceux qui sous-estiment les risques et les possibilités et ceux qui les surestiment, l'éventail des points de vue est vaste et varie parfois au gré des informations fournies sur les crises pétrolières, le changement climatique, les ruptures d'approvisionnement (Californie) ou le transport de déchets nucléaires. Les avis vont de l'opinion selon laquelle il n'y a pas de problème énergétique, que tout a bien fonctionné jusqu'à présent, qu'en cas de besoin, on trouvera de nouveaux

⁽¹⁾ JO C 221 du 7.8.2001.

⁽²⁾ JO C 260 du 17.9.2001.

gisements (on prédit du reste depuis des années déjà le déperissement des forêts ou l'épuisement des stocks de gaz et de pétrole dans 40 ans), jusqu'à l'opinion selon laquelle les sources d'énergie renouvelables pourraient parfaitement couvrir l'ensemble des besoins énergétiques de la planète, à condition de concentrer tous les moyens de la recherche sur ces énergies. La question de l'énergie doit donc devenir un élément essentiel de l'indispensable débat ⁽¹⁾ entre les milieux scientifiques, économiques, politiques et les citoyens, sans oublier l'éducation, le rôle des médias et la formation professionnelle.

2.2. *Le Livre vert de la Commission*

2.2.1. Dans son Livre vert ⁽²⁾, la Commission présente et analyse le problème avec une clarté remarquable. Elle y souligne plus particulièrement que la dépendance de l'Europe à l'égard de l'importation des sources d'énergie primaire dont elle a besoin est préoccupante et devrait atteindre près de 70 % d'ici à 2030, signale que les engagements de Kyoto risquent de ne pas pouvoir être tenus et met en avant le rôle de l'énergie nucléaire dans le respect de ces engagements.

2.2.2. Le Comité a élaboré un avis détaillé ⁽³⁾ et dans l'ensemble très favorable à ce Livre vert. Il a notamment souligné que l'analyse de la Commission devrait revêtir un caractère plus global et porter sur une plus longue période, dans la mesure où les problèmes s'aggraveront encore dans la seconde moitié du siècle. Il a en particulier mis l'accent sur l'importance de la recherche et du développement pour la résolution de ce problème.

2.2.3. Le Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ⁽⁴⁾ souligne les possibilités de réaliser des économies d'énergie dans les transports, dans les logements privés et dans le secteur tertiaire ainsi que le potentiel de développement lié à l'utilisation du charbon.

2.3. *La recherche dans le secteur de l'énergie: situation actuelle*

2.3.1. Au niveau communautaire, la recherche énergétique est l'un des thèmes du Cinquième programme-cadre relatif à des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration, qui est toujours en cours, ainsi que du programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (*Euratom*). L'enveloppe budgétaire consacrée à la recherche dans ce secteur est d'environ 510 millions EUR par an, ce qui représente moins d'un millième des dépenses consacrées à l'énergie primaire au sein de l'Union.

2.3.2. Afin de préparer le Sixième programme-cadre, la Commission a présenté, en février 2001 ⁽⁵⁾, une «Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil relative au programme-cadre pluriannuel 2002-2006 de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration visant à aider à la réalisation de l'espace européen de la recherche» et une «Proposition de Décision du Conseil relative au programme-cadre pluriannuel 2002-2006 de la Communauté européenne de l'énergie atomique (*Euratom*) pour des activités de recherche et d'enseignement visant à aider à la réalisation de l'espace européen de la recherche».

2.3.3. En janvier 2002, la Commission a présenté des propositions ⁽⁶⁾ (modifiées) relatives aux «programmes spécifiques mettant en œuvre le sixième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2002-2006)» et aux «programmes spécifiques mettant en œuvre le sixième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour des actions de recherche et de formation (2002-2006)».

2.3.4. Tous les documents visés au paragraphe 2.3 prévoient des actions de recherche et de développement dans le secteur de l'énergie. Le programme de la Communauté européenne de l'énergie atomique est même consacré exclusivement à ce thème.

2.3.5. De plus, la recherche dans le secteur de l'énergie encouragée par les pouvoirs publics est mise en œuvre dans les États membres en tant que composante des programmes nationaux de recherche.

2.3.6 Il convient en outre de rappeler et de souligner que le secteur industriel est à l'origine d'une part non négligeable du développement technologique et de la recherche qui lui est liée, qu'il finance dans une large mesure à ses frais. C'est le cas notamment des entreprises actives dans la prospection de pétrole et de gaz, y compris le transport et le traitement, de l'industrie charbonnière, des constructeurs d'équipements, des entreprises d'approvisionnement énergétique, de l'industrie automobile, de l'industrie aéronautique et de ses fournisseurs, des PME et de beaucoup d'autres entreprises encore, y compris les banques partenaires de ces entreprises.

2.3.7 En juillet 2001, le Comité a adopté un avis ⁽⁷⁾ détaillé sur la première proposition susmentionnée (paragraphe 2.3.2) de la Commission ⁽⁵⁾, dans lequel il a notamment formulé les recommandations suivantes:

- pour la période postérieure au sixième programme-cadre, fixer comme objectif politique à moyen terme une augmentation de 50 % du budget communautaire global de RDT&D et inviter les États membres et les entreprises à adopter une attitude similaire;

⁽¹⁾ Cf. également à ce sujet l'avis d'initiative du Comité CES 724/2001 de mai 2001 «Science, société et citoyens en Europe», JO C 221 du 7.8.2001.

⁽²⁾ Livre vert COM(2000) 769 final.

⁽³⁾ JO C 221 du 7.8.2001.

⁽⁴⁾ Bulletin UE 6-2001.

⁽⁵⁾ COM(2001) 94 final.

⁽⁶⁾ COM(2002) 43 final.

⁽⁷⁾ JO C 260, du 17.9.2001.

- dans les actions thématiques, créer un chapitre spécifique «énergie et transports», afin de souligner et mettre davantage en évidence la problématique de l'énergie et du transport et notamment la question des systèmes à énergie renouvelable (dont les problèmes de stockage et de distribution) et des économies d'énergie (1 500 millions EUR), dans la perspective du développement durable;
- renforcer le programme Euratom en conséquence, en visant à renforcer la sécurité de l'énergie nucléaire (y compris pour ce qui concerne la production, le transport et le stockage des déchets nucléaires) et en encourageant le développement de la filière de la fusion (fission: 350 millions EUR; fusion: 950 millions EUR);

2.3.8. En mai 2002, le Comité a adopté un avis⁽¹⁾ sur le deuxième document de la Commission⁽²⁾ mentionné ci-dessus (paragraphe 2.3.3). Il a intégré dans cet avis les principales observations relatives à la recherche dans le secteur de l'énergie exposées dans son précédent avis, en les adaptant aux décisions et aux avis adoptés et élaborés entre-temps par le Conseil et le Parlement européen.

2.3.9. S'agissant plus particulièrement de l'objectif de la durabilité globale, le Comité a, dans son avis relatif aux préparatifs du Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable, mis l'accent sur l'importance d'intensifier la recherche dans les secteurs de l'énergie et des transports⁽³⁾.

2.3.10. Le Comité élabore également un avis sur le programme de la Commission «Énergie intelligente pour l'Europe»⁽⁴⁾.

2.4. Origine de cet avis

2.4.1. Les avis du Comité mentionnés aux paragraphes 2.3.7 et 2.3.8 n'accordent qu'une place relativement limitée à la recherche dans le secteur de l'énergie, dans la mesure où il ne s'agit que d'un aspect parmi le grand nombre de procédures et de thèmes abordés par le Sixième programme-cadre de RDT&D. En conséquence, le Comité n'a pas jugé opportun de traiter, dans ses avis susmentionnés relatifs à l'ensemble du sixième programme-cadre, le thème de la recherche dans le secteur de l'énergie de manière aussi vaste, percutante et détaillée qu'il le mériterait vu son importance.

2.4.2. Ce thème occupe toutefois une position particulière parce qu'il s'agit du seul aspect des actions thématiques du Sixième programme-cadre relevant de deux traités différents : il figure en effet dans le programme-cadre pluriannuel de la

Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (RDT&D) et dans le programme pluriannuel de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour des actions de recherche et de formation (*Euratom*).

2.4.3. Un nouveau facteur à prendre en considération est celui lié à l'expiration du traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en juillet 2002, qui aura pour conséquence le transfert à la Commission d'un fonds commun de recherche dans les secteurs liés aux industries du charbon et de l'acier⁽⁵⁾. L'utilisation de ce fonds devrait surtout servir selon le Comité au traitement des problèmes qui se posent dans le secteur de l'énergie.

2.4.4. Par ailleurs, différents programmes d'aide de la Commission relevant du Premier programme-cadre Énergie et mis en œuvre en dehors du programme-cadre de recherche et de développement abordent le thème traité ici.

2.4.5. Les efforts déployés par l'UE dans le domaine de la recherche dans le secteur de l'énergie sont encore assez dispersés: Sixième programme-cadre RDTD et *Euratom*, mesures relatives au domaine de l'énergie, à quoi il faut ajouter⁽⁶⁾ *Eureka*, COST, CERN, JRC, etc. La Commission se voit ainsi investie aux yeux du Comité d'une importante mission, qui est de parvenir en coopération avec les responsables et les partenaires de ces différents programmes et organismes à mettre sur pied une stratégie commune et cohérente de recherche dans le secteur de l'énergie dans le cadre de l'espace européen de la recherche (voir également paragraphe 3.6).

2.4.6. Au vu de cette situation, le Comité a donc décidé de consacrer à la recherche dans le domaine de l'énergie un avis spécifique, qui complète les avis visés aux paragraphes 2.3.7 et 2.3.8. Cette démarche est par ailleurs conforme à la conviction du Comité, selon laquelle la recherche dans le domaine de l'énergie devrait faire l'objet d'une attention beaucoup plus grande, d'une meilleure visibilité ainsi que d'une approche uniforme et cohérente, conformément du reste au caractère prioritaire de cette question.

3. Une stratégie pour un futur programme de recherche européen dans le secteur de l'énergie

3.1. La recherche en matière d'énergie étant un élément stratégique et le nécessaire fondement de toute politique énergétique s'inscrivant dans une perspective de réussite à long terme, il convient de pousser au maximum la recherche scientifique et le développement technologique dans ce secteur. Les investissements qui y sont consacrés constituent le tribut que les générations d'aujourd'hui doivent aux générations futures pour compenser l'utilisation actuelle des ressources énergétiques et la pollution de l'air par les gaz à effet de serre.

⁽¹⁾ CES 693/2002.

⁽²⁾ COM(2002) 43 final.

⁽³⁾ CES 692/2002.

⁽⁴⁾ COM(2002) 162 final du 9.4.2002.

⁽⁵⁾ Doc. Conseil 5650/02 + add 1 (Conseil 28.2.2002), version provisoire 6533/02 (Presse 43 — G) p. VII.

⁽⁶⁾ Certains des programmes et organisations mentionnés dépassent le cadre de l'UE.

3.2. Les actions de recherche et de développement sont menées par le monde scientifique et le secteur industriel. L'Union européenne dispose des compétences et de l'expertise scientifique requises pour obtenir des résultats de haut niveau, ainsi que d'établissements en mesure de former les spécialistes de demain et mener ainsi à bien la stratégie de recherche requise associant le monde scientifique et industriel.

3.3. Cette stratégie requiert le soutien des États membres de l'Union européenne, plus particulièrement compte tenu des aspects à long terme et des risques liés à la recherche et au développement. La concurrence subirait de sérieuses distorsions au détriment des entreprises et instituts de recherche européens si ce soutien restait sensiblement inférieur aux fonds publics consacrés à la recherche sur d'autres marchés concurrents.

3.4. Les secteurs économique, scientifique et politique doivent par conséquent se poser comme mission commune d'assurer l'approvisionnement énergétique durable de la Communauté et de ses citoyens, de développer la stratégie requise et de fournir les moyens nécessaires à cette fin.

3.5. Cette tâche entre tout à fait dans le cadre des compétences de l'UE, dans la mesure où l'approvisionnement énergétique, les réseaux transeuropéens «Énergie», etc., sont les traits caractéristiques d'un marché intérieur européen commun.

3.6. L'espace européen de la recherche et les instruments dont il dispose ont dès lors un rôle éminemment important à jouer. Le Comité exhorte toutefois aussi les gouvernements, l'industrie et les instituts de recherche des États membres à participer à cette stratégie européenne et au programme de recherche énergétique qui devra en découler, ainsi qu'à s'engager dans le programme européen de recherche énergétique (comme ils le firent avec succès pour la fusion nucléaire).

3.7. Le Comité est conscient du fait et reconnaît pleinement qu'une grande partie de ces recommandations (et d'autres qui suivront) figure déjà dans la proposition de la Commission relative au sixième programme-cadre, ainsi qu'au programme *Euratom* et à d'autres de ses programmes, bien que de manière il est vrai incomplète et assez dispersée (voir paragraphe 2.4.5). L'Union européenne a cependant de toute évidence besoin d'une stratégie globale équilibrée, suffisamment diversifiée quant aux thèmes et fiable à long terme, fruit d'une vaste analyse portant à la fois sur les besoins écologiques et économiques et sur les différentes solutions possibles et leur potentiel de développement. Cette stratégie devrait se traduire par un programme de recherche européen dans le secteur de l'énergie qui, sans préjudice de son ancrage dans différents traités, soit cohérent et solide, qui montre clairement les

moyens nécessaires à sa réalisation et leur affectation, qui soit compréhensible pour les citoyens et qui soit fermement soutenu et défendu à long terme auprès des décideurs politiques.

3.8. Il y a également lieu de prendre en considération la situation en dehors des frontières actuelles de l'UE.

— Il s'agit d'une part des pays candidats à l'adhésion et de leur approvisionnement énergétique. Le premier problème concerne la sécurité et les normes environnementales des technologies disponibles et les problèmes connexes. Le deuxième problème consiste à poursuivre et à approfondir la coopération actuelle dans le cadre d'un programme commun de recherche.

— Il s'agit d'autre part des pays frontaliers des pays candidats, tels que l'Ukraine et la Russie. Il convient d'établir en temps utile avec ces pays également — en développant les coopérations existantes⁽¹⁾ — d'autres actions de coopération dans le domaine de la recherche en matière d'énergie et de conclure des accords sur les normes environnementales.

— Mais il s'agit avant tout du caractère global du problème — et du partenariat global pour le développement durable (Johannesburg) — qui implique notamment l'obligation de contribuer, grâce au savoir-faire de l'Europe et de ses technologies, au traitement des problèmes globaux et de ceux des pays moins développés. Cette obligation ne se résume pas uniquement à la diffusion de connaissances scientifiques et techniques, mais offre également la possibilité d'exporter des technologies de pointe et ainsi d'améliorer la compétitivité et la prospérité de l'UE.

— L'aspect global du problème énergétique est une incitation supplémentaire à rechercher et à promouvoir une coopération internationale intensive en matière de recherche dans le secteur de l'énergie. Des organisations internationales telles que l'Agence internationale de l'énergie (AIE) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) peuvent jouer à cet égard le rôle de catalyseurs et d'instruments.

3.9. L'approvisionnement en matières premières énergétiques ainsi que l'élimination des déchets générés par la consommation d'énergie (ou, plus précisément la transformation de l'énergie) exigent que l'on continue de développer toutes les sources d'énergie possibles et imaginables, afin d'étudier, d'améliorer et d'exploiter le potentiel que chacune d'elles offre pour garantir un approvisionnement énergétique sûr, durable et à un prix avantageux. La recherche et le développement étant les clés de l'avenir, les efforts requis à cette fin devraient être mesurés à l'aune de la concurrence mondiale et de l'urgence de la problématique environnementale, mais aussi du volume et du coût de la consommation totale d'énergie.

⁽¹⁾ JO L 299 du 28.11.2000, p. 14.

3.10. Considérant, dans l'optique actuelle, que le problème de l'énergie prendra une ampleur de plus en plus préoccupante dans la seconde moitié de ce siècle, les stratégies développées, l'horizon de recherche et les axes de développement doivent s'inscrire dans une perspective à plus long terme. Mais compte tenu de la longueur des délais requis pour l'obtention des développements et des solutions recherchés, il convient dès maintenant d'agir avec détermination.

3.11. Le Comité note avec satisfaction que bon nombre de ses réflexions sont partagées par le groupe de travail sur la stratégie de RDT dans le domaine de l'énergie (Energy RDT Strategy Working Group) qui assiste la Commission et il renvoie à cet égard au document de travail ⁽¹⁾ de celui-ci.

4. Observations relatives à une stratégie commune de recherche

4.1. Pour développer une stratégie de recherche rationnelle, il faut se demander quelle est la meilleure manière de préserver les ressources disponibles ou d'en créer de nouvelles, de réduire les émissions de CO₂ et autres émissions/déchets nocifs et de maintenir l'énergie à bas prix. Il faut toutefois également mettre au point des objectifs globaux et à long terme et les poursuivre avec détermination.

4.2. Dans ce contexte, la recherche et le développement industriels doivent être axés essentiellement sur des objectifs qui permettent d'obtenir des résultats à court terme sous la forme de produits, de procédés et de services, en d'autres termes qui permettent d'amortir relativement rapidement les investissements consentis et, partant, qui peuvent être réalisés dans une large mesure par les entreprises elles-mêmes. Les instituts de recherche publics doivent quant à eux procéder aux développements de base nécessaires et promouvoir plus particulièrement les projets dont l'objectif ne peut être atteint qu'à plus long terme. D'une manière générale, le secteur économique et le monde scientifique doivent conclure des partenariats caractérisés par une coopération étroite fondée sur la réciprocité, afin que la recherche fondamentale et les projets de démonstration débouchent sur des solutions commercialisables.

4.3. Alors que les changements (libéralisation)⁽²⁾ induits par le marché intérieur européen sont en règle générale considérés comme propices pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique, ils peuvent, compte tenu de l'exacerbation de la concurrence au niveau international, modifier la situation dans certains secteurs de l'industrie en ce qui concerne les incitations et les responsabilités en matière de prévention à long terme, et par suite entraîner, au moins provisoirement, une diminution des travaux de recherche et de développement de la part de l'industrie.

⁽¹⁾ E — WOG Working Paper «Sustainable and Affordable Energy for the Future; Priorities for European Union Energy RDT; January 2001» EUR 19790.

⁽²⁾ Rapport d'un groupe de travail du Centre for European Policy Studies (CEPS): «Security of Energy Supply», novembre 2001, page 22, ISBN 92-9079-358-9.

4.4. Les responsables politiques doivent veiller à éviter cette situation, le cas échéant en élaborant des règlements ou en prenant des mesures d'incitation en direction des industriels. Il y a lieu de tout mettre en œuvre pour que le secteur industriel remplisse lui aussi les objectifs de Barcelone⁽³⁾, c'est-à-dire pour que les industries augmentent sensiblement leurs investissements, notamment en recourant à leurs ressources propres, dans la recherche et le développement.

4.5. Les entreprises doivent aussi s'engager davantage dans des projets menés en collaboration avec des instituts de recherche et financés par le secteur public, afin d'obtenir plus rapidement des résultats dans le domaine énergétique et de les transformer en produits. À cet égard, l'engagement de personnes chargées de construire et de gérer les installations de démonstration revêt une importance particulière.

4.6. Une stratégie commune de recherche implique en outre que les instituts de recherche publics comme la recherche industrielle disposent de moyens financiers suffisants. Les différentes phases des activités de recherche et de développement (tests en laboratoire, prototype, modèle de démonstration) peuvent durer des années, voire des décennies avant qu'une idée ne débouche finalement sur un produit commercialisable. Pour que la recherche puisse aboutir, elle doit bénéficier, tant au niveau européen que national, d'un financement constant et sur le long terme qui permette aux acteurs, aux entreprises et aux instituts concernés de bénéficier d'une sécurité de programmation et les encourage à s'engager.

4.7. Les instruments communautaires de promotion de la recherche doivent être choisis et aménagés de telle sorte qu'ils soient adaptés au mieux aux divers thèmes spécifiques et à la durée variable prévue pour ces actions. De l'avis du Comité, les instruments utilisés par le cinquième programme-cadre et le programme *Euratom* ainsi que ceux proposés par le sixième programme-cadre et le programme *Euratom* offrent un éventail de possibilités suffisant.

4.8. Par ailleurs, il faut s'efforcer de continuer de coordonner les différentes compétences politiques et administratives requises pour la planification et la prise de décision, afin d'éviter que la nécessité pour les intéressés (par ex. les différentes directions générales de la Commission européenne, les ministères, les États membres) de coordonner leur action et se mettre d'accord non seulement n'entraîne pas de retards ou de blocages indésirables, mais débouche sur une démarche concertée, efficace et cohérente, qui réponde aux objectifs de l'espace européen de la recherche et exploite toutes ses possibilités.

⁽³⁾ Conseil européen de Barcelone, mars 2002, Conclusions de la Présidence — SN 100/02 add 1 — et paragraphe 1.6.

5. Les thèmes d'un futur programme européen de recherche dans le secteur de l'énergie

5.1. Le Comité n'a pas l'intention d'élaborer et de proposer lui-même un programme de recherche de ce type dans le domaine de l'énergie et ce n'est d'ailleurs pas son rôle. Il invite plutôt la Commission à assumer cette tâche selon les méthodes éprouvées, en étroite collaboration avec l'industrie, le monde scientifique et les gouvernements des États membres.

5.2. Une fois élaboré, le programme de recherche européen dans le secteur de la recherche pourrait être intégré dans la phase de programmation postérieure au sixième programme-cadre pour des actions de RDT&D, ou, dans la mesure du possible, être déjà pris en compte par ce sixième programme-cadre. Le Fonds transféré par la CECA et l'augmentation du budget de recherche décidée à Barcelone offrent la marge de manœuvre supplémentaire requise à cette fin.

5.3. Étant donné qu'il n'existe pas de solution unique qui permettrait de résoudre le problème énergétique, celui-ci ne peut être traité qu'en continuant à développer et à explorer toutes les sources d'énergie, les technologies et les options prometteuses.

5.4. Pour ce faire, il y a lieu tout à la fois de développer (encore) avec détermination et inventivité les techniques et les concepts connus et éprouvés et de donner une chance aux nouvelles idées et aux innovations.

5.5. En l'état actuel des choses, la recherche dans le secteur de l'énergie devrait notamment porter sur les thèmes et les critères essentiels suivants:

5.5.1. Les critères généraux

- Ressources
- Déchets/Émissions
- Disponibilité
- Sécurité d'approvisionnement
- Durabilité
- Sécurité/Risques
- Fiabilité
- Autres aspects liés à l'environnement
- Aspects géopolitiques
- Coûts
- Acceptation

5.5.2. Les catégories techniques

- Approvisionnement énergétique
- Transport, transformation, stockage et utilisation de l'énergie
- Procédés techniques
- Recherche et développement de matériaux
- Recherche et développement de systèmes

5.5.3. Les catégories d'utilisateurs

- Les transports
- Les entreprises et le milieu industriel
- La construction, l'habitat et les ménages privés

5.5.4. Les sources d'énergie primaire et leurs procédés de transformation

- charbon et dérivés
- pétrole et dérivés
- gaz naturel et dérivés
- fission nucléaire
- fusion nucléaire
- énergie hydraulique et marémotrice
- biomasse et dérivés
- énergie éolienne
- thermie solaire
- énergie photovoltaïque
- géothermie

6. Quelques exemples de thèmes

6.1. Avant toute chose, il y a lieu d'indiquer et de souligner particulièrement que les actions de recherche et de développement conduites jusqu'ici donnent déjà des résultats remarquables. Ces résultats vont par exemple de la nette augmentation du rendement des centrales électriques conventionnelles, y compris en ce qui concerne la désulfuration et la réduction des émissions d'oxydes azotés des gaz de combustion, aux progrès décisifs réalisés dans le domaine de la recherche sur la fusion, en passant par le développement de piles à combustible, de moteurs diesel à faible consommation, d'éoliennes hautement performantes et leur introduction à grande échelle, de systèmes passifs de refroidissement d'urgence pour les réacteurs nucléaires. Ces exemples, parmi bien d'autres non repris ici, montrent ce qu'il est possible de réaliser grâce à l'enthousiasme des chercheurs, l'habileté des ingénieurs, l'inventivité, l'esprit d'en-

treprise et l'engagement politique, lorsque les conditions s'y prêtent. Ils montrent aussi qu'il est payant d'avoir une vision à long terme et de consentir des efforts et que cela peut permettre d'atteindre les objectifs visés.

6.2. Sur cette base est proposée ci-dessous, à titre d'exemple et sous forme de mots clés, une liste de thèmes éventuels pour de futures actions de recherche et de développement, sans que soient pour autant exclus d'autres concepts et idées non mentionnés ici.

6.2.1. Transport, transformation et utilisation de l'énergie

- poursuite du développement de la turbine à vapeur et surtout à gaz en tant que technique-clé pour améliorer le rendement (matériaux);
- amélioration de l'efficacité de technologies industrielles telles que la sidérurgie, la production chimique et l'industrie alimentaire;
- amélioration des systèmes de propulsion par moteur à combustion interne, y compris les technologies hybrides;
- production et transport de gaz naturel sans déperdition;
- technique de production de carburants de substitution (méthanol, éthanol, hydrocarbures synthétiques, hydrogène), transport et stockage de carburants gazeux (gaz naturel, biogaz, hydrogène);
- amélioration de l'ingénierie thermique et de l'isolation thermique dans le bâtiment ainsi que
- utilisation active et passive de l'énergie solaire dans le bâtiment (y compris les aspects artistiques/esthétiques, importants pour les architectes);
- techniques d'accumulation de l'électricité et de la chaleur;
- planification et contrôle du réseau;
- cellules à combustible pour l'utilisation statique et mobile ainsi que pour les véhicules;
- technique des installations en vue de moduler la production en fonction des variations de l'offre et de la demande de sources d'énergie renouvelables;

- technologie de l'hydrogène⁽¹⁾;
- systèmes de transport et de stockage d'énergie supraconducteurs.

6.2.2. Sciences des matériaux, recherche de systèmes énergétiques

- matériaux ou matériaux fonctionnels par exemple pour turbines à gaz et à vapeur, cellules à combustible, cellules photovoltaïques, isolation thermique, accumulateur de chaleur, câbles spéciaux, supraconducteurs, composants de centrales à fusion;
- recherche de systèmes énergétiques: rapport entre les aspects écologiques et économiques, évaluation de l'impact technologique, analyse des marchés, modèles de prévision, prospective.

6.2.3. Approvisionnement énergétique, y compris aspects liés à la sécurité et à l'environnement

- poursuite du développement de la technologie des centrales conventionnelles pour améliorer leur rendement, techniques combinées et nouveaux procédés: par exemple centrales au lignite séché, combustion sous pression de poussière de lignite et de houille, combustion sous pression en lit fluidisé de lignite, de houille et de biomasse, gazéification intégrée du charbon, cocombustion de combustibles de substitution ou biomasse, centrales à cycle dotées de turbines à gaz et à vapeur, centrales à vapeur avec conditions de vapeur critique,
- filtrage et épuration des gaz de combustion, piégeage et séquestration du CO₂, préservation du paysage,
- exploitation de la biomasse, logistique et utilisation optimale de la biomasse, émissions,
- cogénération, décentralisation vs, centralisation,
- énergie hydraulique, sécurité (géologique, interne et externe),
- systèmes de chauffage et de climatisation des bâtiments,
- installations éolienne et solaire: développement et test de différents procédés et approches, par exemple thermie solaire pour la production d'électricité et le chauffage de bâtiments, différentes techniques d'utilisation de la photovoltaïque et de fabrication des composants (cellules), poursuite du développement en termes de rendement, de réduction des coûts, de raccordement au réseau, de compatibilité des besoins, de stockage de l'énergie, de commercialisation et de préservation du paysage,

⁽¹⁾ Étant donné les informations souvent erronées présentées dans les médias et la publicité, il est bon de préciser que l'hydrogène n'est pas une source d'énergie primaire librement disponible, mais ne peut s'obtenir que moyennant l'utilisation d'énergie (électrique) (d'origine hydraulique). Son intérêt pourrait résider dans le fait qu'il peut être stocké et utilisé comme combustible (notamment dans les piles à combustible). Sa combustion ne dégage pas de dioxyde de carbone.

- réacteurs à fission: sécurité interne et externe, développement de réacteurs de substitution, en particulier réacteurs intrinsèquement sûrs; transport, traitement et stockage des produits de fission radioactifs; transmutation de radionucléides particulièrement radiotoxiques et à longue durée de vie,
- développement de réacteurs à fusion: principes, procédés, démonstration, technologie, sécurité interne et externe, développement d'une stratégie visant à raccourcir sensiblement les délais requis pour réaliser une centrale de démonstration.

6.3. Observations relatives aux exemples

6.3.1. Le principal risque qui menace l'approvisionnement énergétique de l'UE tient à la prédominance de l'utilisation (combustion) d'énergies fossiles (79 % de l'approvisionnement énergétique total!), liée à une dépendance à l'égard des importations évaluée à 70 % à moyen terme. Pour autant, ces combustibles peuvent également permettre à court et à moyen terme la réalisation de très importantes économies, ainsi qu'une baisse significative des émissions de CO₂, grâce à une amélioration des techniques de traitement, de combustion et de transformation et à une meilleure utilisation de la chaleur et de l'énergie secondaire. Cela vaut par exemple pour l'amélioration du rendement des centrales électriques (notamment en ce qui concerne le développement des matériaux et la métallurgie), l'amélioration des processus industriels, par exemple dans l'industrie chimique et sidérurgique, les techniques de propulsion des véhicules automobiles, ainsi que l'isolation thermique et l'utilisation de l'énergie solaire passive dans les bâtiments.

6.3.2. L'utilisation de certaines sources d'énergie renouvelables comme l'énergie hydraulique ainsi que, dans une certaine mesure, la combustion de la biomasse (bois) bénéficie d'une longue tradition et est (largement) concurrentielle. En outre, l'énergie hydraulique est utilisée avantageusement dans des centrales à accumulation pour couvrir les pics (besoins aux heures de pointe).

6.3.3. Si l'utilisation d'autres sources d'énergie renouvelables telles que l'énergie éolienne et les technologies solaires est elle aussi répandue, ces énergies ne représentent cependant qu'un pour cent environ de l'approvisionnement énergétique de l'UE. Elles ne sont toutefois pas (encore?) concurrentielles. Il est financièrement plus avantageux d'utiliser l'énergie éolienne que de produire de l'électricité par photovoltaïque. Toutefois, faute d'installations de stockage, l'offre dépend fortement des cycles journaliers ou annuels et des conditions atmosphériques et les centrales «conventionnelles» doivent faire office de tampon et de réserve. Cette situation limite également la part que ces énergies pourraient prendre sur le marché de l'électricité.

6.3.4. Aussi des mesures d'incitation sont-elles introduites dans certains États membres pour promouvoir les technologies qui ne sont pas encore compétitives, par exemple la fixation, pour les fournisseurs, d'un prix d'achat nettement supérieur au

prix du marché (par le biais notamment des lois sur l'alimentation en courant électrique) et par l'octroi de crédits à taux d'intérêts peu élevés, dans l'espoir que l'écart se réduise à l'avenir grâce à la diminution du coût des techniques de production d'une part et à l'augmentation du prix des énergies fossiles d'autre part (prix et taxes).

6.3.4.1. La recherche doit par conséquent essentiellement viser à rendre ces énergies plus compétitives et plus directement disponibles (stockage). Il y a toutefois lieu d'établir clairement une distinction entre recherche et développement d'une part et renforcement de la position de marché d'autre part, ce qui n'est pas toujours le cas.

6.3.4.2. Il conviendrait en particulier de mettre en balance les coûts liés à la nécessité croissante d'un soutien approprié de la recherche et les coûts supportés par le consommateur et les pouvoirs publics du fait des subventions conséquentes allouées au marché. Dans ce contexte se pose en outre la question de savoir jusqu'à quel point l'économie européenne pourra tolérer à plus long terme l'augmentation du prix de l'énergie, compte tenu notamment de la concurrence mondiale.

6.3.5. L'énergie nucléaire peut en principe être obtenue par la fission d'atomes très lourds tels que l'uranium ou le plutonium et par la fusion d'atomes très légers comme le deutéron ou le triton. Ces deux procédés diffèrent toutefois fondamentalement en ce qui concerne les modalités et les conditions d'exploitation, les aspects environnementaux et de sécurité, les ressources, etc.

6.3.6. Si l'utilisation des réacteurs à fission est répandue depuis plusieurs décennies dans le monde entier, les normes techniques et de sécurité varient toutefois d'un pays à l'autre. Les réacteurs implantés dans l'UE comptent parmi les plus sophistiqués. Aussi est-il d'ores et déjà évident que l'UE devra assumer une nouvelle tâche, à savoir améliorer les normes en question dans les pays tiers. La recherche doit par conséquent avoir pour objectif principal de perfectionner les normes de sécurité, d'inciter les pays tiers à s'y conformer et de rechercher des solutions encore plus efficaces en ce qui concerne l'élimination des déchets radioactifs de la fission à longue durée de vie.

6.3.7. Les réacteurs à fusion en sont encore au stade du développement. Toutefois, leurs caractéristiques sécuritaires, la forte réduction des déchets radiotoxiques produits — sans composants à longue durée de vie (actinides) — et la réserve presque illimitée de ressources qu'ils offrent en font une technologie d'avenir potentielle non négligeable et durable. Sur la lancée des résultats positifs obtenus avec le programme Fusion, qui s'inscrit déjà pleinement dans l'espace européen de la recherche (cf. également le paragraphe 3.6), il a été possible d'élaborer dans le cadre d'une coopération internationale (UE, Japon, Canada, Russie) les plans de construction du réacteur expérimental international ITER. ITER doit montrer à l'échelle des centrales qu'il est techniquement et scientifiquement possible de produire par le biais de la fusion nucléaire de l'énergie utilisable. La recherche doit par conséquent avoir pour principal objectif de démontrer le plus rapidement

possible avec ITER que cette technologie est réalisable et qu'elle présente des avantages pour l'environnement, afin de jeter les bases de la construction de la première centrale à fusion productrice d'électricité.

6.3.8. L'industrie et la recherche de l'UE occupent une position de pointe dans presque tous les secteurs susmentionnés. Aussi est-il vital de conserver cette position et ce savoir-faire, de les développer et de les mettre à la fois au service de l'approvisionnement énergétique tellement fragile de l'Union européenne et de la globalisation et des engagements internationaux.

6.3.9. Le Comité réitère son appel aux représentants du monde politique, économique et scientifique pour qu'ils rendent les professions scientifiques et techniques assez attrayantes pour qu'un nombre suffisant de jeunes gens doués choisissent une formation dans ces domaines. Cette approche implique qu'il faut veiller à mettre à disposition des instituts de formation hautement qualifiés, mais aussi à faire prendre conscience aux personnes qui commencent leurs études de l'importance décisive que revêtent les scientifiques et les ingénieurs qui, dans les différents secteurs de l'énergie, mettent tout en œuvre pour garantir un approvisionnement suffisant et respectueux de l'environnement. Il faut toutefois que les possibilités professionnelles soient suffisamment attrayantes pour que des jeunes gens optent pour une carrière dans le secteur des technologies de l'énergie et il faut ensuite que les possibilités de promotion et de rémunération les motivent suffisamment pour ne pas changer de profession.

6.3.10. Le Comité réitère également son invitation à intégrer les questions de l'énergie, de la recherche en la matière et de la durabilité dans le dialogue avec la société civile, y compris l'éducation et les informations à diffuser par les médias. Plus que quiconque, le citoyen ayant reçu une éducation dans ce domaine peut contribuer dans le cadre du processus social et démocratique à faire en sorte que soient prises dans ce secteur également les orientations, les mesures de prévention et les décisions qui s'imposent.

7. Conclusions et recommandations du Comité

7.1. Assurer à l'UE un approvisionnement énergétique qui soit économique, non préjudiciable à l'environnement et durable est l'une des lignes de force des décisions des Conseils de Lisbonne, de Göteborg et de Barcelone. La réalisation de cet objectif primordial exige toutefois que des efforts supplémentaires soient consentis: l'Union est confrontée à un problème énergétique qu'il convient de résoudre. Le secteur économique, le monde scientifique et les autorités politiques doivent se fixer comme mission commune de développer la stratégie qui s'impose et de mettre à disposition les ressources nécessaires à cette fin.

7.2. La stratégie à élaborer pour résoudre le problème énergétique ne peut toutefois se limiter à certains aspects: il convient d'envisager la question comme un tout, dans son intégralité, et dans une perspective globale à long terme. La résolution du problème énergétique est un élément clé et la pierre angulaire d'un partenariat global pour la durabilité.

7.3. Une recherche et un développement intensifs sont les principaux facteurs susceptibles de résoudre le problème énergétique. La recherche dans le secteur de l'énergie est l'élément stratégique et le nécessaire fondement de toute politique énergétique s'inscrivant dans une perspective de réussite à long terme. Les investissements consacrés à la recherche et au développement constituent le tribut que les générations d'aujourd'hui doivent aux générations futures pour compenser l'utilisation actuelle des ressources énergétiques et la pollution de l'environnement par les émissions et déchets générés par la consommation d'énergie.

7.4. Aussi le Comité recommande-t-il que la Commission élabore une stratégie de recherche européenne intégrée dans le secteur de l'énergie, qui servira de base à un futur programme complet de recherche européen dans ce secteur. Dans la mesure du possible, ce programme devrait encore être mis en œuvre pendant la période d'application du sixième programme-cadre et au plus tard pendant la période suivante. Les ressources supplémentaires nécessaires devraient être puisées dans le budget, qui a été augmenté, de la recherche et du développement (conformément aux décisions de Barcelone) et en partie dans le Fonds CECA.

7.5. Dans ce contexte, l'espace européen de la recherche et les instruments dont il dispose ont un rôle éminemment important à jouer. Le Comité exhorte en outre les gouvernements, l'industrie et les instituts de recherche des États membres à participer à cette stratégie européenne et à s'engager dans un programme européen de recherche énergétique. Les chances qu'offre l'espace européen de la recherche devraient être mises à profit grâce à une stratégie recherche dans le secteur de l'énergie qui soit globale, coordonnée, transparente et soutenue par toutes les parties concernées.

7.6. Le Comité est conscient du fait et reconnaît pleinement qu'une grande partie de ses recommandations figure déjà dans la proposition de la Commission relative au sixième programme-cadre, ainsi qu'au programme *Euratom* et dans d'autres de ses programmes, bien que de manière il est vrai incomplète et assez dispersée. La stratégie requise devrait se traduire par un solide programme de recherche européen dans le secteur de l'énergie qui, sans préjudice de son ancrage dans différents traités, soit cohérent, montre clairement les moyens nécessaires à sa réalisation et leur affectation, soit compréhensible pour les citoyens et fermement soutenu et défendu à long terme auprès des décideurs politiques.

7.7. L'approvisionnement en matières premières énergétiques ainsi que l'élimination et la réduction des déchets générés par la consommation d'énergie exigent que l'on continue de développer toutes les sources d'énergie possibles et imaginables, afin d'étudier, d'améliorer et de permettre de tirer le meilleur profit du potentiel de chacune d'elles. La recherche et le développement étant les clés de l'avenir, les efforts requis à cette fin devraient être mesurés à l'aune de la concurrence

mondiale, des difficultés d'approvisionnement et de l'urgence de la problématique environnementale, mais aussi du volume et du coût de la consommation totale d'énergie.

7.8. Dans ce contexte, le secteur industriel doit essentiellement axer ses efforts sur des objectifs qui permettent d'obtenir des résultats à court terme sous la forme de produits, de procédés et de services, en d'autres termes qui permettent d'amortir relativement rapidement les investissements consentis et, partant, qui peuvent être réalisés dans une large mesure par les entreprises elles-mêmes. Les réglementations du marché intérieur européen et les incitations diverses doivent viser à ce que les industries atteignent les objectifs de Barcelone et participent au programme de recherche européen dans le secteur de l'énergie.

7.9. Les instituts de recherche publics doivent quant à eux procéder aux développements de base nécessaires et promouvoir plus particulièrement les projets dont l'objectif ne peut être atteint qu'à plus long terme. Le secteur économique et le monde scientifique doivent conclure des partenariats caractérisés par une coopération étroite fondée sur la réciprocité, afin que la recherche fondamentale et les projets de démonstration débouchent sur des solutions commercialisables.

7.10. Les contenus thématiques du futur programme de recherche devraient inclure tous les aspects intéressant les utilisateurs — tels que ménages privés, bâtiments, industries et

transports — ainsi que les différentes techniques d'approvisionnement, de transformation, de distribution et d'application, y compris les économies d'énergie et le développement de nouveaux concepts. Cela recouvre également les problèmes de la sécurité d'approvisionnement, de la réduction et de la maîtrise des risques techniques, de la protection de l'environnement et du piégeage/de l'évacuation des déchets issus de l'utilisation de l'énergie (gaz à effet de serre, radioactivité). À cela s'ajoutent le développement (l'amélioration) des matériaux nécessaires ainsi que des études systémiques analytiques et prévisionnelles, dans lesquelles seraient développés et testés différents scénarios démographiques, économiques et écologiques.

7.11. Des coopérations et des mises en réseau doivent être instaurées, poursuivies et encouragées non seulement avec les pays candidats, mais aussi avec leurs voisins et en fin de compte au niveau international. Le problème de l'énergie représente somme toute un problème global tant du point de vue de l'approvisionnement que des éventuelles retombées économiques, écologiques et politiques.

7.12. Pour conclure, le Comité réitère son invitation à intégrer les questions de l'énergie, de la recherche dans ce secteur et de la durabilité dans le dialogue avec la société civile, y compris l'éducation et les informations à diffuser par les médias. Plus que quiconque, le citoyen ayant reçu une éducation dans ce domaine peut contribuer dans le cadre du processus social et démocratique à faire en sorte que soient prises dans ce secteur vital également les orientations, les mesures de prévention et les décisions qui s'imposent.

Bruxelles, le 17 juillet 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 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen**»,

(COM(2001) 123 *final* — 2001/0060 COD)

- la «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen**»,

- la «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen**», et

- la «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'interopérabilité du réseau de gestion du trafic aérien**»

(COM(2001) 564 *final* — 2001/0235 COD — 2001/0236 COD — 2001/0237 COD)

(2002/C 241/04)

Le 15 novembre 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 les propositions susmentionnées.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 juin 2002 (rapporteur: M. Tosh).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 119 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Une intervention de la Communauté s'impose pour créer l'environnement dans lequel le trafic aérien deviendra plus régulier et plus ponctuel, tout en préservant un niveau élevé de sécurité. Cela concerne tous les mouvements de trafic aérien, tant civils que militaires et devrait apporter des avantages sur le plan environnemental et social à la Communauté. Les propositions concernent tous les mouvements de trafic aérien soumis à un contrôle civil, y compris les mouvements militaires. Le programme d'action a pour objet de voir ces propositions déboucher sur la création d'un espace unique et intégré ou encore un ciel unique. Il est estimé que la réforme de la gestion de toutes les composantes qui contribuent, de manière intégrée, à l'usage de l'espace aérien, doit être au centre de toute action visant l'amélioration de l'efficacité du système.

1.2. D'un point de vue conceptuel, ces propositions visent pour la première fois à mettre en place un cadre réglementaire unique de l'espace aérien — et non de l'aviation —. L'espace aérien a jusqu'ici fait l'objet de plusieurs ensembles distincts de règles, mais sur les principes fondamentaux desquelles les nouvelles propositions s'alignent toutefois, par exemple en matière de sécurité. Les propositions de ciel unique pour l'espace aérien sont distinctes des propositions de ciel ouvert, relatives, de manière plus large, à l'ensemble des services de transport aérien fournis par les compagnies aériennes.

1.3. La communication introduit trois propositions de

règlement établissant les critères généraux de mise en place du régime de gestion au 31 décembre 2004.

1.4. Le groupe à haut niveau a invité tous les milieux industriels concernés à apporter des contributions en vue du rapport sur le ciel unique européen, qui a été soumis à la Commission en novembre 2000. Le rapport contenait une analyse des éléments suivants:

- réglementation;
- institutions;
- technologie;
- ressources humaines.

1.5. Le programme d'action pour la création du ciel unique européen se compose donc des propositions qui établissent le cadre de réalisation de celui-ci⁽¹⁾ et de trois propositions de règlement présentées dans le COM(2001) 564 *final*:

- fourniture de services de navigation aérienne 2001/0235 (COD),
- organisation et utilisation de l'espace aérien 2001/0236 (COD),

⁽¹⁾ COM(2001) 123 *final*

- interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien 2001/0237 (COD).

Ces trois propositions portent respectivement sur les organisations qui fournissent des services de contrôle du trafic aérien, sur la réglementation concernant ces services et l'organisation de l'espace aérien et sur les exigences techniques devant permettre l'interopérabilité en termes d'équipement et de personnel.

1.6. La méthode la plus productive pour l'avis du CESE consiste à considérer conjointement les différents documents et à structurer la réaction du Comité de manière thématique, comme suit.

2. Contexte

2.1. Le rapport du Groupe à Haut Niveau consiste en un exercice rationnel d'évaluation. Celui-ci a débouché sur la série suivante d'aspects pertinents et sur une analyse de leurs conséquences:

Aspects	Questions
Croissance du trafic	Impératif pour le changement et l'amélioration des performances
Fragmentation	Carences du système actuel
Processus de réforme de l'organisation du contrôle du trafic aérien (ATC)	Réforme nécessaire
Réglementation — sécurité — performances — conception durable — domaines économiques	Procédures nécessaires
Espace aérien fédéral — y compris militaire	Espace aérien commun
Cadre institutionnel	Eurocontrol, Paneuropéen
Gestion de l'espace aérien	Complexité
Systèmes de gestion du trafic aérien (ATM) et coordination	Intégration militaire, normes communes
Aspects sociaux	Exigences de certification
Instance de réglementation	Ressources, expertise et autorité

2.1.1. Le rapport expose clairement les bénéfices attendus de l'adoption des règlements relatifs au «ciel unique», mais ne comporte aucune analyse quantitative des coûts-bénéfices ou des impacts opérationnels des initiatives proposées. Le rapport de la commission d'examen des performances fournit néanmoins des éléments de preuves quantifiés attestant des problèmes inhérents à l'approche actuelle. Le but recherché n'est étayé ni par une évaluation quantitative ni par une évaluation qualitative.

2.2. Observations générales

2.2.1. Les propositions à l'examen revêtent une importance significative pour la Communauté, vu que l'espace aérien est une ressource commune d'intérêt général pour tous. Encourager la sécurité et l'efficacité des transports aériens revêt une importance économique particulière pour l'Europe. Le CESE comprend et soutient l'axe essentiel de cette initiative, mais le sujet est complexe et recouvre plusieurs tendances qui régissent le trafic aérien. Dès lors, des mesures et des objectifs quantifiés sont nécessaires si l'on veut qu'un espace aérien communautaire sans solution de continuité atteigne effectivement ses buts déclarés. Les priorités, les objectifs et les résultats escomptés devraient être énoncés avec davantage de précision. En particulier, la sécurité doit rester une des premières priorités.

2.2.2. La Commission compte beaucoup sur la suppression de la fragmentation pour soutenir les propositions. Ses propositions actuelles reposent également dans une large mesure sur l'élimination des goulets d'étranglement et l'amélioration des processus et des procédures présidant au dessin, à la gestion et à la régulation de l'espace aérien. La suppression de la fragmentation n'est pas une fin en soi et des objectifs quantitatifs clairs doivent être établis. En particulier, la capacité du système doit être à même de faire face à la croissance projetée de la demande de transports aériens, qui s'élève à près de 5 % par an.

2.2.3. Si le CESE reconnaît que la gestion conjointe de l'espace aérien dans le cadre de frontières non nationales ne présume pas de la souveraineté, car de tels exemples existent déjà, reste la difficulté de définir les «blocs» régionaux fonctionnels où des pressions commerciales pourraient entraver leur mise en œuvre.

Il importera par exemple de garantir que la reconfiguration de l'architecture de l'espace aérien supérieur contribue à l'amélioration du dessin des secteurs et des résultats en matière de routage et aboutisse à une capacité et une efficacité accrues. L'intérêt pour l'industrie aérienne et le public de voyageurs reste à clarifier. Eurocontrol a estimé que le bénéfice de l'optimisation des routes pourrait ne s'élever qu'à 5 % des coûts d'exploitation. Nous invitons instamment la Commission à quantifier et à fixer des objectifs dans l'intérêt de l'efficacité de ses propositions.

2.2.4. Il faut clarifier les causes précises des problèmes. Par exemple, les problèmes de la régularité, des retards et de la sécurité des services de transport aérien résultent-ils d'une utilisation non coordonnée de l'espace aérien? La congestion, qui aurait selon la Commission revêtu «une ampleur catastrophique» en 1999, survient également dans l'espace aérien inférieur et peut se manifester le plus visiblement dans les aéroports. Par ailleurs, 1999 était une année exceptionnelle, du fait de la situation militaire dans les Balkans. Aussi, les incidents de sécurité ne sont-ils pas extrêmement rares dans l'espace aérien supérieur, et ne se peut-il que la coordination des routes via une intégration complète de tous les usagers soit la seule manière de garantir que les consommateurs puissent tirer profit de ces interventions? Bien que le retard moyen par mouvement lié à la gestion du trafic aérien (ATFM) ne soit que de 3 minutes et quart en 2001 (source: Service central d'analyse des retards), le retard moyen ATFM par mouvement retardé était de 20 minutes approximativement. La proportion de vols retardés pour des raisons ATFM était de 15,7 % en 2001, contre plus de 20 % en 1999. Tous ces retards ne sont pas tous imputables à un encombrement de l'espace aérien supérieur, certains d'entre eux découlant des restrictions imposées en raison de contraintes liées à la capacité des aéroports ou encore de contraintes météorologiques. Cependant, il est probable qu'une coordination de l'espace aérien européen central, fortement encombré, offrira des avantages très sensibles.

2.2.5. Le CESE est également préoccupé par l'imprécision de la proposition concernant le mode de fonctionnement du Comité du ciel unique. Tout en souscrivant au fait qu'il soit composé d'experts nationaux, les modalités selon lesquelles il consultera les experts de l'industrie et recueillera leurs conseils restent imprécises. Si l'on veut remédier aux carences du secteur en termes de ressources humaines et de technologie, il est essentiel que ce Comité dispose de l'expertise nécessaire dans ce secteur et établisse des procédures pour bénéficier des contributions de l'industrie.

2.3. Réglementation

2.3.1. La séparation des pouvoirs avec la création d'un régulateur européen indépendant, financièrement indépendant et dont les responsabilités sont clairement délimitées et définies, est, comme pour d'autres secteurs, une approche valable. Le cadre réglementaire doit être simple et précis et se concentrer sur les questions clés. Le CESE estime très important de garantir que la réglementation ne soit pas trop prescriptive et qu'elle veille à maintenir un environnement dans lequel les fournisseurs peuvent opérer de manière efficace et concurrentielle.

2.3.2. Il importera de garantir que le régulateur dispose d'un système d'information de qualité élevée pour surveiller le

fonctionnement du système. La qualité des formats de dessin et des canaux d'approvisionnement de ce système sera cruciale pour l'efficacité et la crédibilité de l'harmonisation recherchée.

2.4. Institutions

2.4.1. Afin d'étayer la viabilité du cadre institutionnel proposé, peut-être eût-il été bon de mettre davantage l'accent sur ses effets en termes d'efficacité et de cohérence du processus décisionnel. Le passage à l'octroi de pouvoirs législatifs décisionnels à Eurocontrol⁽¹⁾ est un énorme pas en avant.

2.4.2. Outre l'importance de garantir un cadre clair permettant au Comité du ciel unique de consulter l'industrie et de tirer parti de ses conseils, il est nécessaire de clarifier le rôle et les objectifs distincts du Comité de dialogue sectoriel et les modalités de sa consultation. Le CESE entend souligner l'importance d'une consultation à part entière sur la mise en œuvre de ces mesures pour garantir qu'elles soient adéquates, efficaces et effectives. En l'état, le cadre de consultation n'est pas défini comme il sied.

2.4.3. Les éléments de coopération seraient indubitablement positifs en termes de:

- sécurité et efficacité;
- optimalisation et intégration des ressources;
- systématisation des paiements;
- solutions novatrices dotées d'une valeur accrue sur le plan de la commercialisation.

2.4.4. La boucle décisionnelle devrait englober toutes les parties concernées par la gestion du trafic aérien, non seulement l'ATC mais aussi les organismes qui fournissent des services tels que les bulletins du temps, des services au sol dans les aéroports ou encore des équipements. Il serait très utile que la valeur ajoutée d'une consolidation si étendue soit estimée et mesurée en pratique, la non-réalisation des avantages prévus devant entraîner des pénalités claires.

⁽¹⁾ Eurocontrol compte actuellement 31 États membres et a pour objectif premier l'édification d'un système paneuropéen homogène de gestion de la circulation aérienne (ATM). Eurocontrol élabore, coordonne et planifie la mise en œuvre de stratégies de gestion de la circulation aérienne à court et long termes, à l'échelle paneuropéenne, ainsi que les plans d'action qui en découlent, cet effort collectif s'inscrivant dans une démarche qui mobilise à la fois les instances nationales de réglementation, les prestataires de services de navigation aérienne, les usagers des espaces aériens civil et militaire, le secteur industriel et d'autres institutions européennes.

2.4.5. Un ciel unique nécessitant une coordination des activités ne saurait être aussi efficace que celui contrôlé par une seule entité. Néanmoins, il aurait été intéressant de disposer d'une comparaison avec la pratique suivie en Amérique du Nord, où existe une entité aérienne fédérale «communautaire» comparable à la nôtre, et d'une évaluation de sa contribution à la régularité, à la sécurité et à la ponctualité des vols. La Commission de l'analyse des résultats a indiqué que le système nord-américain peut avoir une productivité de 50 % supérieure et une efficacité en termes de coûts de 50 % supérieure également. Malgré les différences, le système des États-Unis est susceptible de constituer une valeur de référence pour une évaluation comparative.

2.4.6. Le régime d'accréditation uniforme du réseau d'organisations chargées de procéder à une inspection et une surveillance efficaces des services de navigation aérienne sera fondamental pour garantir l'intégrité de la création de ce ciel unique sans solution de continuité tout en assurant, simultanément et en toute transparence, la protection de l'intérêt public.

2.4.7. En outre, il y a beaucoup à apprendre des cadres réglementaires créés dans d'autres secteurs d'intérêt général.

2.5. Technologie

2.5.1. La masse critique et l'accent placé sur la technologie communautaire ont une très forte résonance et devraient être la raison principale justifiant ces propositions. Il apparaît clairement que les fournisseurs d'équipement conçu et produit dans la Communauté verront leur position renforcée sur le marché international. Il importe donc de parvenir d'urgence à un accord global sur les principes. Grâce à ces progrès, la coopération en matière de normalisation à l'échelle mondiale bénéficiera en termes de reconnaissance et de coûts-bénéfices aux fournisseurs européens qui, par exemple, jouissent déjà d'un statut de leader pour les équipements au sol, ces bénéfices se renouvelant de manière continue à mesure de la sortie sur le marché des améliorations techniques.

2.5.2. L'intérêt de ces propositions d'investissement européen dans *Galileo* devrait être souligné et toute opportunité devrait être étendue à toutes les composantes du secteur des prestataires ATM pour maximiser leur impact.

2.6. Ressources humaines

2.6.1. L'interopérabilité escomptée du personnel est mise en exergue, mais les indications sur la manière d'y parvenir dans la pratique nécessitent plus d'élaboration et le développement d'études de cas. L'amalgame entre personnel civil et militaire

créera des dilemmes sans précédent en termes de procédures opérationnelles, voire en termes de rémunérations. Cependant, l'identification et le partage des meilleures pratiques et de la formation seront l'élément clé.

2.6.2. Clairement, le message est que la disponibilité de personnel qualifié est un facteur clé de limitation du développement de l'espace aérien. Cela devrait entraîner un soutien financier adéquat de l'UE aux États membres pour le développement des compétences et de l'expertise voulues, dont l'importance devrait être égale à celle de projets technologiques tels que ceux relatifs à *Galileo*. La reconnaissance et le développement des compétences en relations interpersonnelles, des compétences linguistiques et des compétences opérationnelles de pointe devraient faire partie intégrante des propositions.

3. Conclusions

3.1. L'hypothèse de départ dans la proposition 2001/0060 (COD) est qu'un ciel unique est impératif pour que les services de transport aérien puissent fonctionner de manière sûre et régulière, compte tenu de leur impact sur les biens et sur la mobilité. L'adoption du concept «gate to gate» (porte à porte) renforcerait l'adoption et la compréhension.

3.2. Cependant, les propositions en elles-mêmes ne peuvent résoudre la pression de la demande sur les principales plates-formes. Le CESE estime que d'autres mesures visant à développer des capacités supplémentaires de pistes et d'autres infrastructures au sol, tout en minimisant l'impact sur l'environnement local, sont essentielles si l'on entend optimiser la capacité de l'espace aérien.

3.3. Le principe selon lequel la sécurité est l'élément qui surpasse en importance tous les autres aspects de ces propositions devrait être sanctionné dans chacun de leurs éléments. À cette fin, il est attendu que des normes seront établies et feront l'objet d'une mise à jour permanente, afin de déterminer les exigences financières qui s'imposent, et non l'inverse, à savoir une fixation a priori d'un niveau «abordable» de financement.

3.4. Le cadre dans lequel s'inscrivent les données des rapports sur les incidents doit être conçu de façon à favoriser l'élimination des incidents et à éviter un processus d'attribution des fautes.

3.5. Une mesure du rapport coût-efficacité de ces propositions fait défaut. Il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'un cadre d'évaluation de ce genre ait été développé et publié pour valider les propositions. Par exemple, la quantification de la «régularité», de la «sécurité de l'espace aérien» et de la «congestion»; d'abord dans une perspective historique, et ensuite du

point de vue des résultats attendus de la mise en œuvre des mesures envisagées, serait établie comme bonne pratique après un traitement approprié. Il serait légitime de penser que les fiches financières législatives nécessitent la même analyse coûts-bénéfices.

3.6. L'hypothèse selon laquelle le routage du trafic en ligne droite est préférable pourrait être mieux libellée afin de souligner qu'une route est jugée la meilleure en termes économiques compte tenu des conditions existantes en termes atmosphériques, météorologiques et de trafic.

3.7. Le secteur connaîtra des développements considérables en termes d'investissements et de technologies. Il importera que la Communauté assure la disponibilité d'instruments adéquats pour l'apport initial d'investissements en R&D, afin de garantir la création et la préservation de centres d'excellence.

3.8. Le régime tarifaire applicable aux utilisateurs de l'espace aérien doit être transparent afin de s'assurer que les bonnes mesures incitatives sont prises pour faire correspondre les investissements aux besoins des utilisateurs. Il est important que le cadre proposé fournisse les mesures d'incitation qui conviennent pour les investissements dans les nouvelles technologies et dans le renforcement des capacités. Le CESE souhaiterait voir démontrer que le régime tarifaire applicable aux utilisateurs de l'espace aérien est compatible avec le régime des coûts d'autres modes de transport, et que les coûts externes internalisés sont clairement identifiés. Cette identification des coûts servirait à encourager les efforts de l'industrie visant à réduire les dommages environnementaux. Le système de tarification devrait être fondé sur la transparence des coûts et des tarifs.

3.9. Le regroupement des utilisateurs civils et militaires de l'espace aérien dans les propositions à l'examen est tout à fait logique, vu qu'il clarifie la répartition des droits. Une préoccupation subsiste quant à une éventuelle utilisation non-effective des vastes zones de l'espace aérien réservées à l'usage militaire, et il faut envisager de libérer davantage d'espace à des fins civiles. Les perspectives d'une utilisation plus rationnelle de cet espace aérien seront toutefois mises à mal, compte tenu des considérations de sécurité qui entourent les mouvements de trafic militaires. La résolution de différends liés à ces questions devrait advenir *in camera*.

3.10. L'intégrité de la fonction de l'instance de réglementation consistant à faire respecter strictement les normes est sacro-sainte. Le CESE prend acte de la perception que la libéralisation de la fourniture de services, source de concurrence et de prérogatives commerciales, peut avoir des résultats contrastés. La qualité des services fournis et les intérêts des utilisateurs ne doivent pas pâtir de la transition, pas plus que celle-ci ne doit engendrer de sous-investissements, à la différence de ce qui est advenu pour les infrastructures ferroviaires du Royaume-Uni. L'impact des investissements dans l'ATM se fera sentir dans l'ensemble de la chaîne de l'offre. Les bénéfices pourraient entre autres inclure:

- une réduction des délais d'utilisation des unités d'espace aérien;
- une réduction de l'amortissement et de la consommation de carburants du fait du raccourcissement des voyages;
- une amélioration de la prise en charge des passagers dans les aéroports et une amélioration des capacités à mesure de la diminution de l'encombrement.
- un impact positif sur l'environnement;

3.11. L'instance réglementaire européenne doit garantir que le régime de paiement reconnaisse et récompense l'impact des investisseurs, quel que soit l'endroit où il se produise dans la chaîne. La réglementation doit être claire afin de garantir que l'investissement soit rémunéré et que l'investisseur, public ou privé, bénéficie du rendement qui s'impose.

3.12. Vu que d'ici peu, les 450 aéroports européens accueilleront un milliard de passagers par an, les avantages pour les consommateurs en termes de coûts, de durée des voyages, de ponctualité et d'environnement devraient être clairement précisés pour accroître la légitimité des propositions.

3.13. Le délai d'introduction de ce nouveau régime est court à tous les points de vue. Il est important d'en fixer un qui soit approprié. En résumé, le CESE souscrit aux principes des propositions faites par la Commission, mais estime que nombre de détails doivent être peaufinés, en particulier s'agissant du fonctionnement précis du nouveau cadre, des modalités de consultation et de la fixation et de la surveillance des objectifs.

Bruxelles, le 17 juillet 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 établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol»

(COM(2001) 784 final — 2001/0305 COD)

(2002/C 241/05)

Le 30 janvier 2002, conformément à l'article 80 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transport, énergie, infrastructure, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 juin 2002 (rapporteur: M. Green).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 121 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Historique

1.1. En 1991, la Communauté a reconnu la nécessité de règles communes en matière d'indemnisation des passagers aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et a adopté le règlement (CEE) n° 295/91 ⁽¹⁾.

1.2. En 1998, la Commission a estimé que ces dispositions devaient être renforcées et clarifiées et a proposé une modification du règlement (CEE) n° 295/91 — COM(1998) 41 final — 98/0022 SYN ⁽²⁾.

1.3. Dans sa version modifiée pour tenir compte de l'avis du Parlement ⁽³⁾, la proposition aurait considérablement élargi le champ d'application du règlement. Elle l'aurait notamment étendu aux vols non réguliers, aux vols entre aéroports non communautaires et aéroports communautaires, aux vols annulés pour des raisons autres que celles tenant à la sécurité et aux nouvelles formes de billetteries; elle aurait également permis de mieux informer les passagers sur leurs droits.

1.4. Dans son avis sur la proposition à l'examen, le CESE concluait de la manière suivante: «Le Comité est d'accord pour

dire, sous réserve des résultats d'une nouvelle version complète des coûts et avantages impliqués, qu'un règlement régissant le paiement de compensations pour refus d'embarquement en cas de surréservation est toujours nécessaire. Le règlement actuel a prouvé son efficacité, mais il doit être révisé pour traiter de problèmes survenus depuis l'adoption de sa première version ⁽⁴⁾».

1.5. Toutefois, le Conseil n'a pas adopté cette proposition par suite de désaccords quant à l'application de cette dernière à l'aéroport de Gibraltar.

1.6. En 2000, la Commission, dans sa Communication sur la protection des passagers aériens dans l'Union européenne ⁽⁵⁾, a annoncé son intention de retirer sa proposition de 1998 afin de la remplacer par une proposition plus énergique.

1.7. En mai 2001, l'Association des compagnies aériennes européennes (AEA) ⁽⁶⁾ et d'autres se sont engagés volontairement à améliorer la qualité de leurs services et ont recommandé à leurs membres de souscrire à ces engagements, ce que feront certainement la plupart d'entre eux. Il s'agit là d'un réel pas en avant, qui ne couvre toutefois ni l'indemnisation, ni l'assistance aux passagers victimes de refus d'embarquement ou d'annula-

⁽¹⁾ Règlement du Conseil (CEE) n° 295/91 du 4.2.1991 établissant des règles communes pour l'indemnisation des passagers en cas de refus d'embarquement dans le transport aérien JO L 36 du 8.2.1991, p. 5.

⁽²⁾ Proposition de règlement du Conseil (CEE) modifiant le règlement (CEE) n° 298/91 établissant des règles communes pour un système d'indemnisation des passagers en cas de refus d'embarquement dans les transports aériens (COM(98) 41 final du 31.1.1998).

⁽³⁾ Proposition modifiée du règlement CE du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 295/91 établissant des règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers (COM(98) 580 final) du 19.10.1998.

⁽⁴⁾ Avis du Comité également et social (CES 964/98) TRA/357 sur la Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 295/91 établissant des règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers (COM(98) 41 final).

⁽⁵⁾ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Protection des passagers aériens dans l'Union européenne» (COM(2000) 365 final) du 21.6.2000.

⁽⁶⁾ AEA (Association des compagnies aériennes européennes, ERA (European Regions Airlines Association) et IACA (International Air Carriers Association)).

tion de vol. La Commission estime dès lors qu'une législation est nécessaire afin de protéger les passagers dans ce type de situation.

1.8. C'est dans ce contexte que la Commission formule la proposition de règlement à l'examen établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol⁽¹⁾ qui fait l'objet du présent avis. L'article 20 de la proposition propose l'abrogation du règlement (CEE) n° 295/91 existant.

2. La proposition de la Commission

2.1. Le règlement (CEE) n° 295/91 existant stipule qu'un passager qui se voit refuser l'embarquement a trois droits:

- une compensation financière (entre 75 et 300 EUR);
- le choix entre le réacheminement sur un autre vol ou le remboursement du billet, et
- une assistance durant l'attente d'un vol ultérieur: rafraîchissements, repas, hébergement en hôtel.

2.2. Contrastant avec la situation actuelle, la Commission propose désormais que l'opérateur, dans le cas d'un refus d'embarquement, soit tenu de faire appel parmi les passagers à des volontaires disposés à renoncer à leur réservation en échange de certains avantages à négocier sur place. Ces modalités refléteraient la valeur que chaque passager attribue au désagrément causé par le refus d'embarquement.

2.3. Ce n'est que si le nombre de volontaires est insuffisant que les opérateurs auraient le droit de refuser l'embarquement. Les passagers victimes d'un refus d'embarquement conserveraient les mêmes droits que précédemment, mais la compensation financière serait portée à un montant se situant entre 375 et 1 500 EUR, selon que le vol est inférieur ou supérieur à 3 500 km.

2.4. En outre, un passager victime de refus d'embarquement aurait le choix entre 1) le remboursement du prix du billet et, le cas échéant, un vol retour gratuit, ou 2) un réacheminement sur un autre vol dans les meilleurs délais. Les passagers refusés à l'embarquement bénéficieraient également d'une assistance sous forme de repas et, si nécessaire, d'hébergement en hôtel.

2.5. Le règlement existant ne prévoit aucune disposition pour les vols annulés du fait de l'opérateur. Les nouvelles

propositions obligent les opérateurs à contacter les passagers et à faire appel à des volontaires disposés à céder leur réservation.

2.6. Tout passager n'ayant pas cédé volontairement sa réservation bénéficiera à l'avenir des droits définis au paragraphe 2.2 ci-dessus.

2.7. Le règlement existant ne couvre pas non plus les retards de longue durée. La proposition rectifie cette situation et donne aux passagers le droit de choisir entre un réacheminement sur un autre vol ou le remboursement de leur billet. En outre, les passagers ayant des besoins particuliers, les passagers à mobilité réduite et leurs accompagnateurs, de même que les enfants non accompagnés pourront prétendre aux prestations visées à l'article 9 de la proposition ainsi que, dans les limites du raisonnable, à toute assistance qui leur serait nécessaire pour faire face à leurs besoins particuliers pendant leur attente.

2.8. Par «retard important» on entend un retard d'au moins deux heures pour les vols de moins de 3 500 km et d'au moins 4 heures pour les vols de 3 500 km ou plus.

2.9. Enfin, il existe une proposition visant à étendre le règlement aux vols non réguliers, le règlement existant couvrant uniquement les vols réguliers. Cette extension du règlement ne porte pas atteinte aux droits des passagers prévus par la directive sur les voyages à forfait⁽²⁾.

2.10. La proposition s'applique aux passagers payants, y compris les passagers en possession d'un billet émis dans le cadre d'un programme de fidélisation et dont l'aéroport de départ est situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du Traité, ainsi qu'aux passagers liés par contrat à un transporteur communautaire ou à un organisateur de voyages pour un forfait proposé à la vente sur le territoire de la Communauté, au départ d'un aéroport situé dans un pays tiers et à destination d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du Traité, à moins que ces passagers ne bénéficient d'une compensation et d'une assistance dans ce pays tiers.

2.11. Un tableau synoptique résumant le règlement existant et la proposition de règlement à l'examen figurent en annexe du présent document.

2.12. Chaque État membre désigne l'organe chargé de veiller à la bonne application du règlement.

⁽¹⁾ COM(2001) 784 final — 2001/0305 COD.

⁽²⁾ Directive du Conseil 90/314/CEE du 13.6.1990 sur les voyages, vacances et circuits à forfait, JO L 158 du 23.6.1990, p. 59.

3. Observations générales

3.1. Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission de proposer un règlement révisé et entièrement nouveau. Il se félicite également de constater que la Commission a pris en compte certaines des améliorations proposées par le Comité dans son avis sur le règlement d'origine. De même, certaines améliorations suggérées par le Comité dans son avis sur la proposition de la Commission visant à la révision du règlement d'origine sont désormais incorporées bien que la proposition de révision n'ait pas été adoptée à l'époque.

3.2. Le Comité déplore que la Commission n'ait pas été en mesure de publier des statistiques détaillées relatives aux refus d'embarquement dans la Communauté. Aux États-Unis, le ministère des transports publie chaque mois des statistiques relatives aux retards, aux refus d'embarquement, etc. (1).

3.3. Le Comité forme le vœu que pour des raisons commerciales, les refus d'embarquement seront limités, dans la mesure où les opérateurs ne pourront réaliser de bénéfice s'ils refusent régulièrement l'embarquement à des passagers pour cause de surréservation. Il attend également avec impatience la publication de rapports à intervalles réguliers dans ce domaine, annoncée par la Commission.

3.4. Il serait souhaitable de préciser que la base juridique de la proposition est le principe de la protection du consommateur (2).

4. Observations particulières

4.1. Article 7, paragraphe 1

4.1.1. La Commission propose de coupler le montant de la compensation au prix du billet et de le fixer au double du prix normal du billet en classe affaires. Le nouveau règlement s'appliquera toutefois également aux vols régionaux à courte distance (maximum 60 sièges et sans classe affaires), aux voyages à forfait, aux séjours tout compris et aux voyages organisés. Le prix des vols charters est considérablement plus bas que celui des vols en classe affaires sur les lignes régulières. Le prix du billet peut être plus faible sur les vols régionaux à courte distance offrant un maximum de 60 sièges et sans classe

affaires. Si l'indemnisation pour refus d'embarquement est identique quel que soit le cas, l'opérateur de vols régionaux et de vols charters, par comparaison, serait «pénalisé» de manière beaucoup plus importante que l'opérateur sur vol de ligne régulière. Cela n'est pas équitable.

4.1.2. Recommandation

Il y a lieu d'examiner si l'ampleur de la compensation proposée à l'article 7, paragraphe 1^{er} est bien raisonnable. Le cas échéant, le montant de la compensation pourrait être fonction de la différence de prix entre les vols réguliers, les vols régionaux de courte distance et les vols charters.

4.2. Article 7, paragraphe 2

4.2.1. Le Comité, dans son avis CES 964/98 (TRA/357) du 1.7.1998, sur la proposition de règlement modifiant le règlement d'origine, était favorable à une réduction des compensations de 50 % lorsque le passager est refusé pour cause de surréservation sur le vol de son choix est réacheminé sur un autre vol et arrive à la destination finale prévue dans les deux heures suivant l'heure d'arrivée programmée, pour les liaisons allant jusqu'à 3 500 km, ou dans les 4 heures pour les liaisons plus longues. Toutefois, le Comité a jugé raisonnable de ramener le délai de deux heures à une heure et le délai de 4 heures à 2 heures.

4.2.2. Recommandation

Lorsque le passager dont l'embarquement est refusé sur le vol de son choix est réacheminé et arrive à la destination finale prévue dans l'heure suivant l'heure d'arrivée programmée pour les liaisons allant jusqu'à 3 500 km ou dans les deux heures pour les liaisons plus longues, les compensations prévues devraient être réduites de 50 %.

4.3. Article 19

4.3.1. La Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 1^{er} janvier 2008. La Commission doit toutefois élaborer tous les 5 ans un rapport sur l'application du règlement, en se basant pour partie sur ses propres enquêtes et pour partie sur les renseignements provenant des États membres.

4.3.2. Recommandation

La Commission doit faire rapport tous les 5 ans sur l'application du règlement sur la base de rapports élaborés par les États membres.

4.4. Autres observations

4.4.1. Le Comité est favorable à une révision régulière du règlement et surtout du montant des compensations,

(1) Voir la page d'accueil du ministère américain des transports à l'adresse www.dit.gov/airconsumer.

(2) La proposition s'applique aussi aux voyages à forfait, c'est-à-dire aux prestations de services visées à l'article 2, paragraphe 1^{er} de la directive du Conseil 90/314/CEE, sans affecter toutefois les droits des passagers par rapport à la directive.

notamment en liaison avec les rencontres annuelles avec des représentants des organisations d'usagers des transports aériens prévues à l'article 8 du règlement (CEE) 2409/92 ⁽¹⁾. La révision tiendra compte à la fois des frais pour les parties chargées de l'application du règlement et des avantages pour les consommateurs, de l'évolution générale du transport des passagers et de l'évolution des refus d'embarquement.

4.4.2. Recommandation

En cas de révision du règlement, la Commission procède, conjointement avec les parties concernées, et notamment les

⁽¹⁾ Règlement (CEE) du Conseil n° 2409/92 du 23.7.1992 sur les prix des billets et les tarifs dans les transports aériens, JO L 240 du 24.8.1992, p. 15.

représentants des organisations européennes et régionales des compagnies aériennes et des organisations d'usagers des transports aériens, à une évaluation des coûts et des avantages découlant des dispositions du règlement.

5. Conclusion

5.1. Sous réserve de l'inclusion des recommandations ci-dessus, le Comité estime avec la Commission qu'il existe un besoin d'un règlement relatif au paiement des compensations pour refus d'embarquement par suite de sursur réservation. Le Comité se félicite de l'ajustement proposé des montants et de la proposition d'étendre ces compensations aux annulations de vols et aux retards de longue durée, tant pour les vols réguliers que pour les vols non réguliers.

RÉSUMÉ

VOLS RÉGULIERS		
	Règlement existant	Proposition de règlement
Refus d'embarquement	Le passager dispose des 3 droits suivants: <ul style="list-style-type: none"> — compensation financière (entre 75 et 300 EUR) — choix entre réacheminement sur un autre vol et remboursement du billet — prise en charge durant le temps d'attente: rafraîchissements, repas, hébergement en hôtel. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Les compagnies aériennes sont tenues d'inviter les passagers à céder volontairement leur réservation en échange de certains avantages négociés (et sont tenues également de donner le choix aux passagers entre réacheminement par un autre vol et le remboursement du billet) 2) en cas de refus d'embarquement, les 3 droits du passager sont les suivants: <ul style="list-style-type: none"> — compensation pécuniaire plus importante (entre 375 et 1 500 EUR) — choix entre le réacheminement par un autre vol et le remboursement du billet — prise en charge durant le temps d'attente: rafraîchissements, repas, hébergement en hôtel.
Annulation (du fait de l'opérateur)	Non couvert	<ol style="list-style-type: none"> 3) les opérateurs sont tenus de contacter les passagers et de les inviter à céder leur réservation sur une base volontaire. 4) un passager qui ne cède pas volontairement sa réservation a les 3 droits suivants: <ul style="list-style-type: none"> — compensation pécuniaire comme en cas de refus d'embarquement (entre 375 et 1 500 EUR) — choix entre réacheminement sur un autre vol et remboursement du billet — prise en charge au cours du temps d'attente: rafraîchissements, repas, hébergement à l'hôtel.
Retard important	Non couvert	<ol style="list-style-type: none"> 5) le passager a le droit de choisir entre un réacheminement par un autre vol et le remboursement du billet 6) les passagers ayant des besoins particuliers et les passagers à mobilité réduite ont droit à une prise en charge minimale au cours du temps d'attente: rafraîchissements, repas, hébergement à l'hôtel.

VOLS NON RÉGULIERS		
	Règlement existant	Proposition de règlement
Refus d'embarquement	Non couvert	Même formule
Annulation	Non couvert	Même formule
Retard important	Non couvert	Même formule

Bruxelles, le 17 juillet 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 sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires»

(COM(2002) 8 final — 2002/0014 (COD))

(2002/C 241/06)

Le 31 janvier 2002, conformément au paragraphe 2 de l'article 80 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, infrastructure, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 juin 2002 (rapporteur: M. Santillán Cabeza).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Suite à l'accident aérien qui s'est produit à Puerto Plata⁽¹⁾, la Commission européenne, invitée par le Conseil à élaborer des propositions destinées à accroître la sécurité des passagers aériens européens, a créé un groupe à haut niveau d'experts en sécurité aérienne, a élaboré avec l'aide de celui-ci une stratégie communautaire en vue d'améliorer la sécurité aérienne⁽²⁾ et a mené à bien deux initiatives. L'une consistait en un Règlement établissant des normes communes dans le domaine de l'aviation civile et portant création de l'Agence

européenne de la sécurité aérienne (AESA), approuvé le 27 septembre 2000⁽³⁾.

1.2. L'autre avait pour objet de garantir le respect des normes de sécurité des aéronefs par les pays tiers également. À cette fin, la Commission a proposé, en 1997, une directive relative à une procédure d'évaluation de la sécurité des aéronefs des pays tiers qui utilisent les aéroports de la Communauté⁽⁴⁾. Cette proposition, qui a fait l'objet d'un avis du Comité économique et social⁽⁵⁾, n'a pu être adoptée pour cause de dépassement du délai prescrit à l'article 252 du Traité d'Amsterdam.

(1) République dominicaine. En 1996, un aéronef turc, affrété par un exploitant touristique allemand, a eu un accident dans lequel ont péri 176 passagers.

(2) SEC(96) 2083 final.

(3) COM(2000) 595 final.

(4) COM(97) 55 final.

(5) CES 1175/97, rapporteur: M. Mobbs.

1.3. Compte tenu de l'accord intervenu entre les gouvernements espagnol et britannique relatif à l'aéroport de Gibraltar, la Commission a décidé de présenter une nouvelle proposition, qui prend en considération ce qui a été exposé par le Conseil dans sa position commune le 4 juin 1998⁽¹⁾ et par le Parlement européen en seconde lecture⁽²⁾.

1.4. En ce qui concerne cette proposition, le groupe à haut niveau, après avoir examiné la procédure de la FAA⁽³⁾, consistant à vérifier si les autorités nationales compétentes disposent des moyens ainsi que des ressources, du personnel et de l'expertise nécessaires pour remplir leurs obligations internationales en matière de contrôle de la sécurité, est parvenu à la conclusion qu'elle ne serait pas adaptée au contexte européen.

1.5. Le groupe à haut niveau a opté, en lieu et place de celle-ci, pour la procédure par étapes désignée sous le nom de «procédure SAFA»⁽⁴⁾, qui se déclenche sur la base d'une preuve ou d'une présomption de manquements aux normes de sécurité de la part d'une compagnie aérienne d'un pays tiers.

1.6. Partant du respect de la Convention de Chicago⁽⁵⁾, les points principaux du rapport du groupe à haut niveau en ce qui a trait au présent avis sont les suivants:

- Toute stratégie d'amélioration de la sécurité ayant pour objet les aéronefs et les compagnies aériennes de pays tiers doit être compatible avec les principes régissant l'aviation civile internationale.
- Chaque État membre contractant est responsable de la publication ou de l'envoi de certificats d'aéronavigabilité et d'aptitude pour tout aéronef ou équipage immatriculé dans cet État. Ces certificats doivent être acceptés par les autres pays contractants dès lors que leurs exigences satisfont aux normes internationales minimales. Par conséquent, un État contractant peut ne pas reconnaître des certificats qu'il considère non conformes aux normes de l'OACI⁽⁶⁾. Lorsque c'est le cas, on peut considérer qu'une action unilatérale peut être prise pour protéger les ressortissants d'un État. On ne peut toutefois en déduire qu'une action collective est possible.

- Les accords bilatéraux, tout en reconnaissant le droit de chaque partie de désigner des transporteurs aériens, ne contiennent généralement pas de dispositions spécifiques relatives à la surveillance de la sécurité ou à des actions unilatérales qui permettraient à une partie de priver l'autre des droits qui lui sont reconnus.
- Il est donc très difficile, en termes de droit international de l'aviation, d'établir des «listes noires» de compagnies aériennes particulières de pays tiers, sans compter les risques inévitables de rétorsion ou d'autres conséquences néfastes d'ordre diplomatique.

2. La proposition de la Commission⁽⁷⁾

2.1. Cette proposition a pour objectif d'établir le cadre commun pour un mécanisme d'évaluation en vue d'augmenter la sécurité à travers la procédure SAFA en préservant le droit de chaque État membre d'inspecter tout aéronef dès lors qu'il respecte la législation communautaire.

2.2. L'annexe 8 de la convention OACI «Navigabilité des aéronefs» dispose que tous les aéronefs doivent être maintenus en état de voler. Lorsqu'un État contractant a des raisons de penser que ce n'est pas le cas, il n'est plus obligé de reconnaître la validité du certificat de navigabilité et il est autorisé à procéder à un contrôle de l'appareil, en l'immobilisant au sol si nécessaire. Les lois varient d'un pays à l'autre, mais dans chaque État membre, il existe un organisme habilité à immobiliser tout aéronef relevant de cet État, de tout autre État membre ou de tout pays tiers lorsque l'organisme en question a des raisons de mettre en doute la navigabilité dudit aéronef. L'annexe 13 de la convention OACI «Enquêtes sur les accidents et incidents d'aviation», fonctionne de manière semblable lorsqu'il est estimé qu'un incident est survenu.

2.3. Les mesures proposées par la Commission en vue d'accroître la sécurité aérienne sont de trois ordres et comprennent (article 1):

- a) la collecte et la diffusion des informations nécessaires à l'adoption de mesures de nature à garantir la sécurité des voyageurs;
- b) l'inspection relative à des appareils de pays tiers, des activités ou des équipages lorsque l'on peut raisonnablement douter de la conformité aux normes de sécurité. Il est même possible d'aller jusqu'à l'immobilisation de l'appareil si nécessaire;

(1) JO C 227 du 20.7.1998, p. 18.

(2) JO C 313 du 12.10.1998, p. 32.

(3) Administration fédérale de l'aviation des États-Unis.

(4) Safety assessment of Foreign Aircraft.

(5) Convention sur l'aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944.

(6) Organisation de l'aviation civile internationale.

(7) Pour l'approche générale, voir la communication de la Commission: «Contribution de la Communauté européenne au renforcement de la sécurité aérienne dans le monde», COM(2001) 390 final.

- c) l'adoption des mesures correctives nécessaires afin de remédier aux défaillances détectées.

2.4. La Collecte d'informations (article 4) se fait dans le cadre de rapports (de pilotes, des organismes de maintenance, d'organismes indépendants des autorités) ou sur la base d'une documentation (relative par exemple à des incidents ou des plaintes), ou encore, des informations sur les mesures adoptées après les inspections au sol et de suivi concernant l'exploitant pour ce qui est de la réalisation effective des rectifications.

2.5. Les États membres sont tenus de publier tous les six mois toute information accessible au public portant sur les six derniers mois écoulés concernant: le nombre d'aéronefs immobilisés, en précisant le type d'appareil, l'État d'immatriculation, l'aéroport, la date d'immobilisation, le pays d'origine, etc. (article 7.2).

2.6. Il existe une obligation de confidentialité de l'information fournie (article 7.4), en particulier par les équipages, assurée par une garantie d'anonymat de la source correspondante.

2.7. Le droit d'inspection sur la piste est activé lorsque l'on «soupçonne» «la non-conformité des appareils avec les normes de sécurité internationales» (article 5). Ce droit est défini à l'annexe II de la proposition de directive et couvre la vérification des documents, de la conformité (composition et qualification) du personnel navigant, de la présence d'appareils et de dispositifs, tels que les «enregistreurs de bord», parmi de nombreux autres aspects.

2.8. Il est possible d'immobiliser un aéronef au sol «lorsque à l'évidence, l'absence de conformité avec les normes de sécurité internationales est un risque pour la sécurité» (article 8.1). Dans ce cas extrême, l'autorité compétente devra informer «immédiatement» les autorités de l'État de l'exploitant concerné et d'immatriculation de l'appareil.

Il est possible d'autoriser, après avoir pris toutes les précautions de sécurité, le vol, en sécurité, de l'appareil vidé de ses passagers et de sa «cargaison payante de fret» vers un aéroport où les réparations pourront être réalisées.

2.9. Les mesures correctives peuvent couvrir la surveillance, notamment à l'égard d'un exploitant déterminé ou de tous les exploitants d'un pays donné (article 9) ainsi que l'interdiction d'activité ou l'imposition de conditions pour pouvoir l'exercer (article 10).

2.10. Dans l'application de la proposition de directive, la Commission sera assistée par un comité créé aux termes de l'article 12 du règlement du Conseil (CEE) n° 3922/91, du 16 décembre 1991, relatif à l'harmonisation des normes techniques et des procédures administratives applicables à l'aviation civile (1).

2.11. Le délai de transposition de la directive est de deux ans à partir de son entrée en vigueur (article 12). Dans un délai de deux ans au plus, à compter de l'entrée en vigueur de la directive, la Commission doit élaborer un rapport sur sa mise en œuvre et, éventuellement, proposer des modifications (article 13).

3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social européen accueille favorablement la proposition de la Commission destinée à augmenter la sécurité des voyageurs européens, qui est fondée sur la procédure SAFA, gérée par les Autorités aéronautiques conjointes [JAA (2)] pour le compte de la Conférence européenne de l'Aviation civile [ECAC (3)].

La procédure SAFA fait partie d'une stratégie générale de la Commission pour contribuer à l'amélioration de la sécurité de l'aviation civile, répondant en cela également à une préoccupation croissante des passagers que l'on peut constater partout dans le monde et qui s'est accentuée pour des raisons non liées à la sécurité des appareils, telles que les attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis.

L'entrée en vigueur de cet instrument est indispensable même s'il n'apporte pas une solution à tous les problèmes, compte tenu des caractéristiques particulières de ce mode de transport, dont la présence pendant une courte durée généralement des appareils dans les aéroports, ce qui rend difficile la réalisation d'inspections exhaustives.

3.2. Les mesures d'information prévues dans cette proposition sont liées à d'autres exigences, telles que les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile (4). Comme cela a été dit, cette proposition ne limite pas le droit des États membres d'inspecter, d'immobiliser au sol, d'interdire ou d'imposer des conditions de sécurité aux aéronefs dans le respect du droit communautaire.

(1) JO L 373 du 31.12.1991.

(2) Joint Aviation Authorities.

(3) European Civil Aviation Conference.

(4) COM(2001) 532 final.

3.3. Les transporteurs aériens de la Communauté comptent parmi les plus sûrs au monde. Ils doivent non seulement respecter la Convention de Chicago et ses annexes, de 1944, sur l'aviation civile, qui fixent des niveaux minimaux de sécurité pour les aéronefs adoptés par l'OACI, mais également observer un ensemble de normes techniques et de procédures administratives⁽¹⁾. Toutefois, les comptes rendus relatifs à la sécurité de certains aéronefs de pays tiers obligent à établir des normes de protection pour les passagers lorsque des compagnies de pays tiers utilisent des aéroports communautaires.

3.4. Le Comité signale qu'en conséquence, même avec l'entrée en vigueur de cette proposition de directive, les niveaux de sécurité garantis par les exploitants de pays tiers pourront être inférieurs à ceux fournis par les exploitants européens.

3.5. Le Comité rappelle que cette mesure doit faire partie d'une action conjointe et de plus grande envergure, qui ne doit pas se limiter aux aéronefs de pays tiers mais qui doit couvrir également les conditions générales du transport aérien en Europe, comme l'a fait valoir le groupe à haut niveau.

3.6. Le Comité admet qu'il est nécessaire que les mesures relatives à l'information, aux contrôles, aux immobilisations d'appareils ou aux restrictions de l'utilisation des aéroports soient communes aux États membres afin d'éviter que des aéronefs présentant des déficiences constatées dans un État puissent être utilisés dans d'autres aéroports communautaires. De plus, l'action sur la base de normes communes peut rendre difficile l'adoption de mesures de représailles de la part de pays tiers lorsqu'un État membre adopte une mesure à l'encontre d'un exploitant déterminé.

3.7. Le Comité souscrit au critère selon lequel, en application du principe de subsidiarité, les recours administratifs et judiciaires contre les décisions des autorités d'exécution seront régis par la législation propre aux États membres.

3.8. Le Comité approuve la publication d'un rapport semestriel sur les immobilisations d'aéronefs.

4. Observations particulières

4.1. Aéronefs affrétés. Le champ d'application de cette proposition de directive est en général les «aéronefs de pays

tiers», c'est-à-dire ceux qui ne sont pas utilisés ni exploités sous le contrôle de l'autorité compétente d'un État membre (article 3) et ne sont exemptés des mesures d'inspection que: a) les «aéronefs d'État»⁽²⁾ et b) les aéronefs d'une masse maximale au décollage inférieure à 5 700 kg n'effectuant pas de transport aérien commercial (article 2).

Le Comité propose d'ajouter à l'article 3 la définition suivante:

«Par aéronefs de pays tiers, l'on entend ceux qui sont utilisés par une compagnie aérienne dont le certificat d'exploitation a été délivré par un État qui n'est pas membre de la Communauté européenne ou qui appartiennent à des entreprises dont le siège administratif ou le lieu principal d'activité n'est pas situé dans la Communauté.»

Le Comité observe que d'après la Commission, la directive 92/2407/CEE couvre les aéronefs affrétés. Cet amendement proposé ne laisse néanmoins pas de place à l'ambiguïté.

4.2. Normes OACI. L'annexe II devrait expliciter davantage l'exigence relative à la réalisation par les États membres de contrôles afin de vérifier que l'exploitant respecte les normes OACI quant aux limites de temps de vol, aux qualifications minimales requises du personnel navigant et à la formation.

4.3. Article 5. Inspection au sol. Le Comité estime qu'il convient de fixer un nombre minimal d'inspections aléatoires afin d'accroître la sécurité des aéronefs de pays tiers.

Au paragraphe premier de l'article 5, il conviendrait d'ajouter: «... moyens appropriés qui permettent de soumettre sans délai à une inspection ...».

4.4. Article 7. Protection et diffusion des informations. Le texte n'est pas suffisamment clair en ce qui concerne ce que les autorités compétentes de l'État membre doivent faire lorsqu'elles ont reçu une information sur des aéronefs immobilisés d'un exploitant déterminé. Si la gravité du cas le justifie, il y a lieu de prévoir la possibilité d'immobiliser tous les aéronefs de la compagnie aérienne concernée.

4.5. Déficiences mineures. La procédure SAFA met l'accent sur les défauts majeurs qui peuvent conduire à l'immobilisation d'un aéronef.

⁽¹⁾ Règlement du Conseil (CEE) n° 3922/91, du 16.12.1991. JO L 373 du 31.12.1991, p. 4.

⁽²⁾ Appareils utilisés à des fins militaires, pour la douane et la police (Convention de Chicago, art. 3).

Le Comité observe que les défauts seront classés sur une échelle de 1 à 3. Il suggère que la directive devrait exiger des différentes autorités compétentes un échange d'informations tous les trois mois en ce qui concerne tous les défauts, en plus de la diffusion des informations relatives aux déficiences les plus graves.

4.6. L'anglais. Le Comité insiste sur la nécessité d'exiger de tous les équipages une bonne connaissance de l'anglais à titre de condition de sécurité. Cette exigence doit figurer dans les normes de l'OACI.

4.7. L'échange d'informations le plus rapide possible avec les autorités compétentes et la Commission (article 6) doit se faire en utilisant les technologies de l'information. L'accès des autorités aux bases de données est essentiel.

4.8. Compétence de l'Agence européenne de la sécurité aérienne. Le Comité juge qu'il est souhaitable d'attribuer à la future AESA les compétences relatives à l'application du programme SAFA.

4.9. Entrée en vigueur. Compte tenu des objectifs poursuivis, il faut que la procédure SAFA entre en application le plus rapidement possible. À cette fin, le Comité, tout en reconnaissant la complexité technique du sujet, suggère de ramener à douze mois le délai de deux ans fixé pour la transposition de la directive.

— Il y a lieu de rappeler à cet égard qu'une proposition de directive existait déjà en la matière en 1997, de sorte que les États membres ont disposé de cinq années pour adopter les mesures nécessaires.

Bruxelles, le 17 juillet 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 concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transports de marchandises»

(COM(2002) 54 final — 2002/0038 COD)

(2002/C 241/07)

Le 21 février 2002, conformément à l'article 71 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 19 juin 2002 (rapporteur: M. Levaux).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 124 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction: Présentation de la proposition de règlement

1.1. Le Livre blanc de la Commission du 12 septembre 2001 intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» prévoit le remplacement du programme PACT, qui s'est achevé le 31 décembre 2001, par un nouveau programme de promotion de l'intermodalité appelé «Marco Polo».

1.2. Ce nouveau programme a été élaboré en tenant compte des enseignements tirés du programme PACT, présentés dans

un document de travail des services de la Commission: «Résultats du programme PACT 1997-2001», lui-même complété par une évaluation externe indépendante, portant sur la période 1997-1999.

1.3. Le programme «Marco Polo» a pour objectif principal de réduire l'engorgement des infrastructures routières et d'améliorer les performances environnementales de l'ensemble du système de transport en transférant une partie de la croissance

du fret de la route vers la navigation maritime à courte distance, le rail et la navigation intérieure.

1.4. Comme pour le programme PACT, «*Marco Polo*» vise à subventionner des actions commerciales sur le marché des services de fret.

1.5. A la différence du programme PACT, «*Marco Polo*» appuiera les projets de transfert modal dans tous les segments du marché du fret, et pas uniquement dans celui du transport combiné qui implique l'utilisation de la route pour la partie initiale ou terminale du trajet.

1.6. Le programme donnera la préférence aux projets internationaux par rapport aux projets nationaux suivant trois grandes orientations:

- aide au démarrage de nouveaux services de fret non routier qui devront être viables à moyen terme («Actions de transfert modal»);
- soutien au lancement de services ou de systèmes d'intérêt stratégique pour l'Europe («Actions à effet catalyseur»);
- stimulation des attitudes de coopération sur le marché de la logistique de fret («Actions de mise en commun des connaissances»).

1.7. Le principal objectif de «*Marco Polo*» est de contribuer au transfert, vers d'autres modes de transport, d'un volume de marchandises correspondant à la croissance prévue du fret routier «international».

2. Observations générales

2.1. Enseignements tirés du programme PACT 1997-2001

2.1.1. Le Comité a pris connaissance avec intérêt des études diligentées par la Commission pour tirer les enseignements du programme PACT avant son échéance qui est intervenue le 31 décembre 2001.

2.1.2. Le Comité constate que si ces études ont bien permis de concevoir le programme «*Marco Polo*» en bénéficiant des expériences acquises, la continuité des deux programmes n'est pas assurée. L'année 2002 commencera par le seul achèvement des actions commencées avec le programme PACT sans qu'il soit possible de prévoir la date à laquelle de nouvelles actions «*Marco Polo*» pourront être présentées, examinées, retenues et financées. Au mieux, le programme «*Marco Polo*» devant entrer en application le 1^{er} janvier 2003, voir article 12 du Règlement, les premières actions ne pourront être engagées que courant 2003. Néanmoins, le Comité a noté que la Commission a

prévu la possibilité, dans le courant de l'année 2002, de lancer des «mini-appels d'offres» sur son propre budget pour un montant de 2 millions EUR. Le Comité considère cette solution comme bienvenue mais souligne que, compte tenu de la modicité de la somme envisagée, la continuité entre les deux programmes ne sera malheureusement pas assurée.

2.1.3. Le Comité constate que l'enveloppe budgétaire initialement prévue pour le programme PACT sur 5 ans était de 35 millions EUR. Elle sera vraisemblablement consommée début 2002 puisque la Commission souligne que 30 millions ont déjà été engagés au 30 septembre 2001.

2.1.4. La Commission précise que les 30 millions précités, avec un taux moyen de subvention de 25 %, ont permis de financer un total de 120 millions EUR d'actions.

2.1.5. Le Comité note que le montant total des subventions demandées s'élevait à 203 millions EUR soit, avec le taux de subvention moyen de 25 %, 812 millions EUR d'actions possibles. Le Comité s'interroge sur l'écart entre l'importance des demandes et les financements accordés qui pourrait laisser supposer une insuffisance du montant initial de l'enveloppe budgétaire allouée au programme PACT.

2.1.6. Pour ce même programme PACT, dans un tableau qui figure au chapitre 1, «Enseignements du programme PACT 1997-2001», points 8 et 9, «résultats quantitatifs», de l'exposé des motifs du projet de règlement, la Commission indique, pour les 65 actions clôturées au 30 septembre 2001, des taux de plein succès de 51 %, de succès partiel de 22 % et d'échec de 27 %. Ainsi seule une action sur deux a donné des résultats entièrement satisfaisants. Pour les autres, elles ont permis de déceler certaines faiblesses dans la chaîne logistique. Il conviendrait donc pour le programme «*Marco Polo*» de veiller à obtenir de meilleurs résultats.

2.2. Évaluation externe du programme PACT 1997-2001

2.2.1. Le Comité apprécie qu'une évaluation externe indépendante du programme PACT ait été faite pour la période 1997-2000.

2.2.2. Il remarque cependant que cette évaluation porte sur la première moitié du programme sans que soit indiqué le nombre d'actions clôturées sur lequel elle a porté. (L'annexe I au document de la Commission: «Synthèse de l'évaluation indépendante du programme PACT», ne précise pas ce point).

2.2.3. Le Comité suppose cependant que compte tenu des délais de mise en route du programme en 1997 d'une part, et des 65 actions clôturées recensées au 30 septembre 2001 d'autre part, l'évaluation externe a permis de prendre en compte au maximum une trentaine d'actions dont la pertinence totale a été estimée en moyenne à une sur deux par la Commission.

2.2.4. Le Comité estime dans ces conditions que les conclusions très importantes tirées de cette évaluation externe pour les orientations du programme «Marco Polo» devraient pouvoir être révisées lorsqu'il sera possible d'évaluer définitivement et dans son intégralité la réalisation du programme PACT.

2.2.5. Compte tenu de cette remarque, le Comité apprécie que les recommandations faites à l'issue de l'évaluation externe aient été prises en compte dans la préparation du programme «Marco Polo».

2.2.6. La suppression du financement des études de faisabilité préalable aux projets opérationnels lui paraît raisonnable.

2.2.7. Le Comité estime que privilégier l'octroi de subventions pour financer des actions concrètes sous forme, notamment, d'aides au démarrage est en effet une démarche plus efficace.

2.3. Tendances actuelles et besoins du marché

2.3.1. Le Comité a pris connaissance avec intérêt de l'analyse présentée par la Commission.

2.3.2. Il note avec satisfaction que la proposition de règlement du programme «Marco Polo» prend en compte les modes de transports non routiers pour remédier à la congestion dans le secteur du fret routier en donnant au transport ferroviaire, au transport maritime à courte distance et à la navigation intérieure la même importance relative. À ce sujet le Comité rappelle les statistiques citées par la Commission dans un rapport du 2 mai 2002 ⁽¹⁾ concernant l'application, de 1996 à 1999, de la directive 92/106/CEE du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre les États membres.

Le trafic total de 2 870 milliards de tonnes-kilomètres pour le transport de marchandises en 1998 se répartit comme suit entre les différents modes de transport:

— Route:	1 255
— Mer:	1 167
— Rail:	241
— Fleuve:	121
— Conduites:	87.

Pour la période 1996-1999 et par rapport au seul trafic routier à plus de 500 km, les parts ferroviaires et fluviales du transport combiné représentent 26,5 %.

2.3.3. Le Comité partage la position de la Commission concernant le transport aérien car il ne contribuera pas à diminuer de façon significative l'engorgement du système de transport routier de marchandises en Europe. Cependant le transport aérien est un mode dont l'utilité peut se justifier pour certaines natures de fret, pour les transports intercontinentaux et pour les grandes distances européennes qui augmenteront avec l'élargissement.

2.3.4. Le Comité estime que pour élargir la gamme des services offerts, il serait pertinent de ne pas totalement exclure le transport aérien du programme «Marco Polo». Il conviendrait donc de prévoir, dans des conditions à préciser par la Commission, la possibilité de financer des actions, comme par exemple la mise en place d'équipements de manutention intermodale, pour inclure accessoirement le transport aérien dans le champ d'application du programme «Marco Polo».

2.3.5. Dans un précédent avis ⁽²⁾, le Comité a rappelé (points 3.2 et 3.3) que la route s'attribue 74,7 % du marché des transports de marchandises de l'Union européenne, le fer 13,4 %, la voie d'eau 6,8 % et le pipe-line 5,1 %, et «qu'ensemble le rail, le pipe-line et les voies navigables représentent aujourd'hui le quart du trafic de marchandises et disposent de réserves de capacité qui peuvent s'accroître en organisant une meilleure complémentarité entre eux».

2.3.6. Le Comité s'étonne que la Commission ne mentionne pas le transport de produits par pipe-line qui pourtant constitue un mode de transport intermodal non négligeable puisqu'il peut, selon les pays, être équivalent aux $\frac{3}{4}$ du transport par la voie d'eau intérieure.

2.3.7. Le Comité estime donc que le programme «Marco Polo» doit également permettre de financer des actions permettant le transfert de fret routier vers le pipe-line.

2.3.8. S'agissant du transport intermodal route/navigation maritime à courte distance, le Comité partage le souhait de la Commission d'une simplification de la gestion et de la commercialisation par le développement de guichets uniques et, d'une façon plus générale, la naissance des «intégrateurs de fret», nouvelle profession dédiée aux transports intégrés des marchandises mettant en œuvre tous les modes disponibles.

⁽¹⁾ COM(2002) 215.

⁽²⁾ L'avenir du réseau transeuropéen «voies navigables», JO C 80 du 3.4.2002.

2.3.9. Pour améliorer l'image du transport maritime à courte distance, notamment par conteneurs, et favoriser ainsi son utilisation, la diffusion d'informations sur ce mode de transport est sans aucun doute nécessaire comme le préconise la Commission.

2.3.10. Le Comité estime que ce n'est pas suffisant. La Commission devrait demander aux Etats membres d'inciter leurs administrations centrales et régionales respectives à systématiquement favoriser lorsque cela est possible, le transport par voie maritime à courte distance, par rail ou par voie navigable. L'exemple donné par ces administrations publiques aurait un effet d'entraînement important sur les investissements en matériels et équipements correspondant aux modes de transport alternatifs et sur les futurs choix des transporteurs privés.

2.3.11. S'agissant du transport ferroviaire, la Commission souligne une nouvelle fois, à juste titre, le manque d'interopérabilité du matériel, des infrastructures, des systèmes de communication et des règles d'exploitation, qui freine la création d'un véritable marché unique pour le transport ferroviaire.

2.3.12. Le Comité soutient la Commission dans toutes ses actions qui visent à harmoniser les conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire européenne et d'une façon générale à toutes les mesures qui permettront l'utilisation optimale des équipements existants.

2.3.13. Mais le Comité regrette que la Commission ne rappelle pas, à cette occasion, que les États membres et les régions concernées devront consentir rapidement un effort financier très important pour adapter, moderniser et compléter les infrastructures ferroviaires existantes, comme les infrastructures liées au transport maritime et aux voies navigables, car leur seule optimisation ne permettra pas de relever le défi auquel ils sont confrontés dès aujourd'hui. Il importe donc qu'au-delà des bonnes intentions qu'ils affichent, les États et les régions concernées se donnent conjointement les moyens financiers pour atteindre leurs objectifs.

2.3.14. S'agissant de la navigation intérieure, le Comité se réjouit de constater que ce mode de transport trouve dans le programme «Marco Polo» sa place pleine et entière.

2.3.15. Dans un Avis d'initiative récent déjà cité ci-dessus ⁽¹⁾, le Comité avait attiré l'attention du Conseil et du Parlement européen sur la nécessité de mieux valoriser les capacités d'utilisation des voies navigables, composantes de l'intermodalité, en supprimant, comme pour le ferroviaire, les goulets d'étranglement.

2.3.16. De plus, le Comité suggère à la Commission de favoriser le développement des transports multimodaux, en faisant établir, pour les entreprises utilisatrices, un «Guide européen» de toutes les plates-formes multimodales avec leurs caractéristiques, incluant les ports maritimes et les ports intérieurs, ainsi que certains aéroports. Le document dénommé «Plates-formes multimodales par État membre», fourni par la Commission et annexé au présent Avis, constitue un début d'inventaire, non renseigné, à partir duquel le «Guide européen» précité pourrait être élaboré.

2.4. Le programme «Marco Polo»

2.4.1. La Commission rappelle que, si rien n'est fait, le transport routier de marchandises augmentera d'environ 50 % dans l'Union européenne d'ici à 2010, soit une augmentation de 60 milliards de tkm. Pour le seul transport routier transfrontalier entre états membres de l'UE, le trafic doublera d'ici 2020, soit une augmentation estimée à 12 milliards de tkm par an. Le coût socio-économique de ces 12 milliards de tkm supplémentaires sur les routes a été estimé à plus de 3 milliards EUR par an et il est significatif de rapprocher ce chiffre de celui du budget annuel alloué au programme «Marco Polo», soit 23 millions EUR par an.

2.4.2. C'est pour faire face à cette croissance que la Commission a publié dans le Livre blanc du 12 septembre 2001 sur «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», 60 mesures, dont le programme «Marco Polo», avec pour objectif de maintenir en 2010 la répartition du trafic entre les différents modes de transport au niveau atteint en 1998.

2.4.3. Le Comité retient que l'ambition affichée aujourd'hui par la Commission va plus loin que celle du Livre blanc puisqu'avec le programme «Marco Polo» elle espère maintenir à son niveau actuel le fret routier et faire absorber les 12 milliards de tkm supplémentaires par an par les autres modes de transport.

2.4.4. Le Comité a déjà plusieurs fois indiqué qu'il soutient pleinement la démarche de la Commission, mais il rappelle que les échéances prises en compte deviennent, avec le butoir de 2010, de plus en plus difficiles à respecter puisque à ce jour il reste à peine 8 années pour y parvenir.

2.4.5. Le Comité suggère donc à la Commission d'établir un calendrier des différentes mesures à prendre par tous les intervenants pour atteindre les objectifs et respecter les échéances fixées. Un suivi régulier, donnant lieu à publication

⁽¹⁾ L'avenir du réseau transeuropéen «voies navigables», JO C 80 du 3.4.2002.

annuelle, des actions entreprises devrait permettre d'identifier les éventuels retards ainsi que leurs causes pour prendre les mesures de rattrapage utiles.

2.4.6. A défaut, le Comité estime que très rapidement, en l'absence d'échéances réalistes, un affaiblissement de la motivation est vraisemblable. Ce serait particulièrement dommageable compte tenu de l'importance des enjeux.

2.4.7. Le Comité constate avec satisfaction que la Commission souligne que le programme «Marco Polo» s'appliquera à tous les segments du marché de fret et que le transport combiné ne sera pas la seule option prise en considération.

2.4.8. Pour parvenir à atteindre les objectifs fixés, le Comité considère qu'il convient de mobiliser toutes les ressources possibles et de ne pas pratiquer d'exclusions.

2.4.9. C'est la raison pour laquelle il craint une confusion sur les intentions de la Commission qui dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement, chapitre 3, «Le programme Marco Polo», points 44 et 45, «Délimitation d'avec les autres mesures de soutien», présente des positions en apparence contradictoires sur la réalisation d'infrastructures. Le Comité estime qu'il faut assurer une cohérence entre les intentions et les moyens et pour cela, modifier le point 44 pour préciser que le programme «Marco Polo» permettra le financement de projets qui nécessitent la réalisation d'infrastructures auxiliaires pour autant que celles-ci favorisent des transferts de la route vers d'autres modes de transport. Le Comité suggère de modifier le règlement (CE) n° 2236/95 sur l'aide financière communautaire dans le domaine des réseaux d'accueil de transfert modal, afin d'attribuer pour ces équipements auxiliaires des subventions supérieures aux 20 % prévus pour les projets d'infrastructures de transport RTE.

2.4.10. Le Comité admet que s'agissant de transport de fret à l'échelle de l'Union européenne, il convient de privilégier les actions concernant plusieurs États. En effet, les difficultés pour assurer la continuité et la fluidité des transports apparaissent à la jonction des systèmes ou des infrastructures entre deux États membres. Pour autant, il existe des goulets d'étranglement isolés, à l'intérieur de chacun des États qu'il convient aussi de supprimer. Le Comité demande donc que le programme «Marco Polo» permette aussi de financer des mesures d'accompagnement à l'intérieur d'un seul État si elles permettent de fluidifier le trafic international, notamment sur les axes très fréquentés.

2.4.11. S'agissant des aides au démarrage (action à effet modal), le Comité s'étonne des limites fixées de façon empirique par la Commission, comme elle l'indique au chapitre 3, «Le programme Marco Polo», point 50, «Aide au démarrage de

nouveaux services», alors que par ailleurs elle préconise une grande souplesse dans la gestion de ce programme. Le Comité admet que la viabilité de nouveaux services réguliers maritimes, ferroviaires ou de navigation intérieure, peut être liée au coefficient de remplissage des équipements utilisés mais, pour des raisons d'aménagement du territoire, rien ne prédétermine la durée pendant laquelle les services créés resteront éventuellement déficitaires car il s'agit, avant tout, de stimuler le marché local.

2.4.12. De plus, le Comité rappelle que le succès du transport par route est lié notamment à trois caractéristiques qui lui sont propres: la rapidité, le respect de délais (fiabilité) et le porte à porte.

2.4.13. Ces trois caractéristiques conjuguées ont permis de favoriser le développement du concept de gestion en «stock zéro», qu'il conviendrait aujourd'hui de remettre en cause au profit d'une notion plus adaptée aux modes de transports dont le développement est souhaité et que l'on pourrait dénommer gestion de «stock circulant».

2.4.14. Les possibilités de la logistique permettent aujourd'hui de garantir aux utilisateurs la régularité des livraisons et le respect de délais raisonnables en supprimant les contraintes abusives de l'urgence qui est devenu le mode de gestion courant.

2.4.15. S'agissant des actions à effet catalyseur, le Comité soutient la proposition de la Commission dans son ambition de porter remède «aux problèmes de fond que pose l'organisation de chaînes de transport efficaces». Il note cependant que tous les exemples cités par la Commission au chapitre 3, «Le programme Marco Polo», point 58, impliquent la réalisation d'investissements conséquents pour, par exemple:

- assurer la continuité de circulation des trains sans changement de locomotive sur des réseaux non encore harmonisés;
- parvenir à assurer des services en navigation intérieure entre la mer du Nord et la mer Noire, ce qui suppose une continuité du réseau des voies navigables à grand gabarit;
- mettre en service des trains de marchandises à grande vitesse ce qui suppose de pouvoir disposer de matériels et réseaux adaptés qui n'existent pas aujourd'hui;
- créer des autoroutes de la mer à forte intensité de trafic, ce qui suppose de réaménager les ports situés sur celles-ci, y compris leurs accès terrestres immédiats.

2.4.16. S'agissant des actions de mise en commun des connaissances, le Comité soutient la politique préconisée par la Commission qui incite les entreprises de transport utilisant les différents modes à travailler en réseau pour créer des synergies, facteurs d'efficacité.

2.4.17. La Commission souligne à juste titre tout l'intérêt du soutien à la diffusion des résultats obtenus car c'est une incitation à la reproduction des «bonnes idées». Toutefois l'expérience, sans doute trop courte, du programme PACT a montré qu'il existe peu de «reproductions» pour des raisons identifiées. Le Comité estime que le concept de «développement durable» se généralisant, on peut raisonnablement escompter une évolution rapide des comportements qui permettra de tirer tous les avantages de la mise en commun des connaissances.

2.4.18. Le Comité partage l'approche de la Commission et préconise lors de la sélection des actions qui seront bénéficiaires du programme «Marco Polo» d'être particulièrement attentif à leur potentiel de reproductibilité.

2.5. Consultation externe

2.5.1. La Commission rappelle que l'élaboration de la présente proposition de règlement a fait l'objet d'une large consultation préalable.

2.5.2. Le Comité se réjouit de l'attention ainsi portée par la Commission à recueillir l'avis des parties concernées avant de présenter ses propositions. Il regrette de n'avoir été associé que tardivement à ce processus de consultation.

2.5.3. Le Comité est donc appelé à émettre un avis dans des délais réduits, sans pouvoir pleinement disposer des informations accumulées dans la phase de consultation.

3. Observations particulières sur la proposition de règlement «Marco Polo»

3.1. Article 1: Objet

3.1.1. Le Comité a noté que le montant de l'enveloppe budgétaire allouée au programme «Marco Polo» est de 23 millions EUR par an, soit 115 millions EUR, pour les 5 années du programme.

3.1.2. Ce montant est nettement supérieur à celui alloué au programme PACT qui était de 35 millions au total. Il est

sensiblement inférieur à celui annoncé le 12 septembre 2001 dans le «Livre blanc sur la politique des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» qui prévoyait pour le programme «Marco Polo» un budget de 120 millions EUR pour seulement 4 années, c'est à dire 30 millions EUR par an et non 23.

3.1.3. La Commission indique dans le chapitre 6 «qu'elle est convaincue qu'un tel budget devrait suffire au transfert d'un surplus annuel de 12 milliards de tkm de fret». Le Comité n'est pas convaincu que cette initiative, seule, sera suffisante pour atteindre cet objectif de transfert annuel. Il souhaite que la Commission rappelle en préambule du règlement «Marco Polo» qu'elle demande à l'UE et aux Etats membres de prendre des mesures complémentaires, à savoir:

- renforcer sans délai les contrôles et le montant des pénalités en cas d'infraction à la législation sociale, pour établir une concurrence équitable entre les différents modes de transport;
- financer les infrastructures de transfert modal (par exemple, les terminaux et leurs approches) sur fonds publics;
- exiger des opérateurs un engagement sur la pérennité des services d'intérêt général, créés avec le soutien du programme «Marco Polo» ou de programmes nationaux équivalents, en compensant financièrement cette exigence si nécessaire.

3.1.4. Toutefois il rappelle que les calculs de la Commission sont établis en partie sur les résultats de l'évaluation externe faite pour le programme PACT, dont il a souligné les limites au point 2.2 ci-dessus.

3.1.5. De plus, le Comité s'étonne que, juste après avoir fixé pour le programme un budget de 23 millions EUR par an devant «suffire au transfert d'un surplus de 12 milliards de tkm de fret pendant la durée du programme» (voir chapitre 6 «Explications des articles», article 1^{er}, alinéa 4), la Commission écrive: «Mais même si l'objectif n'est pas atteint, le fait de l'avoir quantifié renforcera considérablement les possibilités de contrôler les résultats du programme, ce qui ne peut être que positif». La possibilité envisagée de ne pas atteindre l'objectif n'est pas de nature à renforcer la crédibilité du dispositif. Aussi le Comité suggère que cette dernière phrase soit supprimée.

3.2. Article 2: Définitions

3.2.1. Le Comité a noté que les dossiers d'actions devraient être présentés par un groupement (consortium) d'au moins deux entreprises établies dans des pays différents.

3.2.2. Le Comité souhaite que la Commission précise que les entreprises composant un «consortium» ne doivent pas appartenir à un même groupe ou être filiales l'une de l'autre. Il propose que l'article 2, «Définitions» de la proposition de règlement, alinéa f, «consortium», soit modifié en conséquence: «consortium, tout groupement de deux entreprises ou plus, n'appartenant pas au même groupe ou n'étant pas filiales l'une de l'autre, ayant conclu un accord formel ...».

3.3. Article 3: Champ d'application

3.3.1. Le Comité a déjà indiqué que les règles édictées dans cet article lui paraissent trop restrictives dans la mesure où telle qu'elles sont énoncées, elles supposent que les actions doivent comporter une forme de matérialité entre les territoires respectifs des États.

3.3.2. Or le Comité pense qu'il peut exister des actions localisées concernant un seul territoire, donc un seul Etat, mais dont l'impact bénéficierait à tout utilisateur des modes de transport concerné transitant par ce territoire. Par exemple, le développement des plates-formes multimodales doit pouvoir être pris en compte par le programme «Marco Polo» car si elles sont situées sur un seul territoire, elles sont utilisables par toute entreprise de transports internationaux sans référence à son territoire d'origine.

3.3.3. Le Comité souhaite que la Commission modifie l'article 3 du règlement pour élargir le champ des actions éligibles au programme «Marco Polo», en prévoyant des exceptions motivées à la règle pluriterritoriale.

3.4. Article 4: Candidats éligibles

3.4.1. Sous réserve de la prise en compte de l'observation formulée sur la composition d'un «consortium», le Comité approuve l'article 4, mais il précise que pour les cas exception-

nels cités en 3.2.2, l'obligation de présenter des projets par «un consortium composé d'au moins deux entreprises établies dans au moins deux États membres» ne s'applique pas.

3.5. Article 5: actions de transfert modal

3.5.1. Le Comité retient que les actions de transfert modal se développeront sans distorsion inacceptable de la concurrence (art. 5.1.c) et pourront être financées à concurrence de 30 % des dépenses nécessaires à la réalisation de leurs objectifs. Il considère que le seuil minimal de subvention par action, fixé à 1 million EUR, devrait être réduit à 500 000 EUR pour permettre le financement d'actions innovantes dont le coût serait d'environ 1,6 million EUR.

3.6. Article 6: Actions à effet catalyseur

3.6.1. Le Comité demande que l'article 6.1.g du règlement «Marco Polo» soit modifié pour élargir l'éligibilité des actions à la totalité des réseaux de transports de l'UE et non de les réserver aux seules marchandises transportées sur les réseaux transeuropéens.

3.6.2. Le Comité retient que les actions à effet catalyseur pourront être financées à concurrence de 35 % des dépenses nécessaires à la réalisation de leurs objectifs. D'autre part, les dépenses imputables aux mesures auxiliaires liées à des travaux d'infrastructures seront également remboursables au même taux. Il considère que le seuil minimal de subvention par action, fixé à 3 millions EUR, devrait être réduit à 1,5 million EUR pour permettre le financement d'actions innovantes dont le coût serait d'environ 4,3 millions EUR.

3.7. Article 7: Actions de mise en commun des connaissances

3.7.1. Le Comité retient que le concours financier aux actions de mise en commun des connaissances sera limité à 50 %. Il considère que le seuil minimal de subvention par action, fixé à 500 000 EUR, devrait être réduit à 250 000 EUR pour permettre le financement d'actions innovantes dont le coût serait de 500 000 EUR.

3.8. Articles 8: Règles détaillées

Article 9: Présentation des projets

Article 10: Sélection des projets

3.8.1. Le Comité approuve les articles 8, 9 et 10.

3.9. Article 11: Comité

3.9.1. Le Comité relève que la Commission, au chapitre 6 du document présenté «Explications des articles», article 11, indique qu'il est créé un comité consultatif mais qu'elle n'estime pas utile de créer un comité de gestion compte tenu de la modicité du budget affecté au programme «Marco Polo».

3.9.2. Le Comité s'étonne d'une telle argumentation qui ne prend en compte que les aspects budgétaires du projet sans privilégier l'importance des objectifs fixés, compte tenu des conséquences de l'augmentation prévisible du transport des marchandises par la route.

3.9.3. Le Comité, sans remettre en cause les règles adoptées, demande qu'un suivi particulier du déroulement du programme «Marco Polo» soit confié à un comité de gestion.

3.9.4. Comme il l'a indiqué aux points 2.4.5 et 2.4.6, le Comité souhaite la mise en place d'un calendrier qui identifiera les intervenants et permettra le suivi des engagements pour parvenir en 2010 à la réalisation de l'objectif d'absorption de la croissance du transport de marchandises par d'autres modes de transport que le transport routier.

3.10. Article 12: Budget

Article 13: Réserve pour les mesures d'accompagnement et l'évaluation du programme

3.10.1. Le Comité a précédemment indiqué qu'il ne dispose pas des informations utiles pour apprécier le montant de 115 millions affecté au programme «Marco Polo».

3.10.2. Il constate que la Commission elle-même estime que ce budget est relativement restreint, (voir au chapitre 6 «Explications des articles», l'article 11): «Étant donné que le volume des financements proposé est relativement restreint par rapport au budget communautaire global (0,04 %) ...».

3.10.3. C'est la raison pour laquelle le Comité estime que la Commission devrait ouvrir la possibilité de proposer, en cours de programme, la révision de ce budget à la hausse pour disposer de financements complémentaires, si les projets d'actions pertinents sont plus nombreux qu'elle ne le prévoit aujourd'hui.

3.10.4. Le Comité a noté avec satisfaction que certaines opérations pourraient également faire l'objet d'éventuels cofinancements par des fonds européens types *Feder*, *Intereg* et *Phare*.

3.11. Article 14: Évaluation

3.11.1. Le Comité relève que la Commission présentera au plus tard le 31 décembre 2006 un rapport d'évaluation des résultats du programme «Marco Polo» qui s'achèvera le 31 décembre 2007, et insiste sur la non-continuité qu'il a regrettée entre le programme PACT et le programme «Marco Polo».

3.11.2. Le Comité constate qu'en fixant au 31 décembre 2006 la parution d'une évaluation des résultats du programme «Marco Polo», la Commission s'expose à rencontrer les mêmes difficultés, à savoir: évaluation réalisée sur un nombre restreint d'actions clôturées et délai trop court pour préparer un nouveau programme pour parvenir en 2010 à la réalisation des objectifs.

3.11.3. En tout état de cause, le Comité estime qu'en 2006/2007 la mise en œuvre d'un nouveau programme du type PACT ou «Marco Polo» n'aura plus d'intérêt dans la mesure où l'on saura si l'objectif de 2010 sera ou non atteint.

3.11.4. Le Comité estime que la Commission devrait prévoir la possibilité de prolonger le programme «Marco Polo» de 2 ou 3 ans (2008, 2009 et 2010) si des actions complémentaires sont proposées en s'appuyant sur un suivi externe et continu des actions engagées et non sur une évaluation partielle.

4. Conclusions

4.1. Le Comité approuve dans son ensemble la proposition de règlement sur le programme «Marco Polo» qui, avec des possibilités plus étendues, viendra prolonger le programme PACT et contribuera au transfert d'une partie significative du surplus de transport de marchandises dans les relations transfrontalières entre les États membres à l'horizon de 2010 vers d'autres modes que la route.

4.2. Cependant le Comité estime que le programme «Marco Polo» seul ne permettra pas d'atteindre l'objectif de transfert annuel fixé par la Commission. Il suggère de le compléter par dix mesures incitatives très concrètes:

- Renforcer les contrôles et les sanctions en cas d'infraction à la législation sociale.
- Financer avec l'aide de fonds publics les infrastructures de transfert modal (terminaux, approches, etc.).

- Exiger des opérateurs un engagement sur la pérennité des nouveaux services d'intérêt général, pour sécuriser les transferts, sinon les clients ne modifient pas leurs habitudes.
 - Prévoir dès maintenant les modalités d'une prolongation du programme «*Marco Polo*» de 2 ou 3 ans pour assurer sa continuité jusqu'en 2010 (éviter l'interruption constatée entre PACT et «*Marco Polo*»).
 - Bénéficier au maximum de l'expérience du programme PACT en terminant son évaluation externe, les effets positifs restant incomplètement évalués.
 - Mettre en place un calendrier des mesures à prendre pour la mise en œuvre des actions retenues dans le programme «*Marco Polo*».
 - Confier à un comité de gestion le suivi continu des actions engagées pour, à mi-parcours du programme «*Marco Polo*», apporter les adaptations utiles.
 - Prévoir la possibilité de prendre en compte dans les projets éligibles au programme «*Marco Polo*» des actions intégrant accessoirement le transport aérien et le transport par pipe-line s'ils sont associés à d'autres modes de transport.
 - Autoriser le financement des projets qui comportent des actions localisées même sur le territoire d'un seul Etat membre, pour autant que leur impact bénéficiera à tout utilisateur de transports internationaux transitant par ce territoire.
 - Faire établir pour tous les utilisateurs un «Guide européen» de toutes les plates-formes multimodales de l'UE avec leurs caractéristiques, en fixant des normes minimum.
- 4.3. Enfin le Comité estime que si les enjeux environnementaux sont particulièrement importants, il faut les concilier avec

la demande accrue de transport générée dans les prochaines décennies par le développement économique et l'élargissement.

Face à cette demande, seule une politique globale, modifiant certaines pratiques économiques et arrétant des engagements fermes pour la réalisation des infrastructures de transport, permettra d'y parvenir.

4.3.1. Face à la pratique du «Stock Zéro» qui conduit à des délais de livraison toujours plus courts qui défavorisent les modes de transport alternatifs à la route, le Comité suggère que la Commission engage une réflexion sur le passage à la pratique du «Stock Circulant», qui autoriserait des délais de livraison mieux adaptés aux besoins réels.

4.3.2. Pour conclure, le Comité rappelle que la mise en œuvre de la politique commune des transports étant prévue dans le Traité de Rome pour faire face à cette demande, des mesures plus volontaristes doivent être prises à court et long terme pour éviter la congestion et ne pas handicaper l'Europe au niveau de la compétitivité et de l'environnement. Certains chiffres doivent interpeller les décideurs:

- d'ici 2020 le trafic doublera, soit une augmentation de 12 milliards de tkm par an, avec un coût socio-économique estimé à 3 milliards EUR par an (chiffre à rapprocher du modeste budget annuel alloué au programme «*Marco Polo*» de 23 millions EUR par an);
- d'ici 2030, selon une récente étude, pour satisfaire la demande de transports de marchandises et de personnes, l'Europe élargie, pour garder un réseau d'infrastructures compétitives et conformes aux exigences environnementales, doit investir 550 milliards EUR, soit environ 18 milliards EUR par an, aussi de nouveaux modes de financement doivent-ils être trouvés d'ici la révision des RTE en 2004.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité»

(COM(2002) 130 final)

(2002/C 241/08)

Le 18 mars 2002, la Commission a décidé, conformément à l'article 31, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, 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 19 juin 2002 (rapporteur: M. Wolf).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 123 voix pour, 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Les sources radioactives sont utilisées dans le monde entier à des fins très diverses, notamment dans l'industrie, la médecine et la recherche. Les risques que présentent ces sources varient considérablement selon leur degré d'activité, les différents radionucléides en jeu et leur utilisation spécifique.

1.2. Or, comme l'être humain ne possède aucun organe des sens susceptible de l'alerter contre les risques pour la santé d'une irradiation ou contre l'incorporation de substances radioactives, il doit recourir à des dispositifs de mesure spécialement conçus à cet effet. Il y a là un risque d'une part de manipulations inconsidérées et d'une sous-estimation des dangers mais d'autre part aussi un motif de craintes injustifiées et de rejet d'applications utiles.

1.3. Les risques associés à l'utilisation planifiée de ces sources sont normalement bien connus et cette utilisation est d'ores et déjà soumise à des prescriptions strictes en matière de protection radiologique. Les sources qui, pour des raisons diverses, sont incontrôlées, posent un problème particulier (sources «orphelines»).

1.4. Dans le cas d'une source radioactive scellée, la substance radioactive à l'origine du rayonnement doit être encapsulée dans un contenant assez sûr pour empêcher toute diffusion des substances radioactives dans l'environnement lors d'une utilisation normale.

1.5. La proposition de la Commission porte sur le contrôle des «sources radioactives scellées de haute activité». Au vu des accidents avec de graves conséquences sanitaires survenus au cours des dernières années, la proposition de la Commission définit comme «sources de haute activité» les sources dont le débit de dose à un mètre de distance est supérieur à 1 mSv/h.

1.6. Compte tenu des conséquences sanitaires et économiques susceptibles de découler d'accidents liés à des sources radioactives insuffisamment contrôlées, la Commission a été amenée à présenter la proposition à l'examen. Cette proposition de directive vise à compléter la directive actuellement en vigueur 96/29/Euratom ⁽¹⁾.

1.7. L'objet de la proposition de directive de la Commission est donc d'empêcher une exposition inacceptable à des rayonnements ionisants découlant d'un contrôle insuffisant de sources radioactives scellées de haute activité. Il s'agit également d'harmoniser les contrôles déjà en vigueur dans les États membres, en adoptant des prescriptions minimales spécifiques garantissant un contrôle continu de chacune des sources radioactives répondant aux critères visés.

1.8. Dans cet esprit, la Commission souhaiterait, en accord avec le principe de subsidiarité, veiller au respect dans toute l'Union de normes minimales dans ce domaine.

2. Quelques points de la proposition de directive

2.1. Les États membres soumettent à autorisation préalable toute pratique mettant en jeu une source de haute activité.

2.2. Les États membres mettent en place un système pour le contrôle adéquat des transferts individuels de sources de haute activité.

⁽¹⁾ Directive du Conseil fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, JO L 159 du 29.6.1996.

2.3. Les États membres font obligation à l'autorité compétente de maintenir des registres appropriés des détenteurs d'autorisation ainsi que du transfert et de l'élimination des sources de haute activité à l'expiration de l'autorisation.

2.4. Les détenteurs de sources de haute activité se voient également imposer les prescriptions suivantes:

- Identification et marquage,
- Formation et information,
- Sources de haute activité orphelines,
- Garantie, inspections et rapport sur l'expérience acquise.

3. Observations générales

3.1. Le Comité approuve dans son principe l'intention de la Commission et considère que la proposition de directive représente à différents égards une nette amélioration de la réglementation actuelle. Elle offre également l'occasion d'accroître encore la sécurité dans le domaine des sources radioactives. Mais le Comité constate aussi que certains points demeurent ambigus et devraient être revus.

3.2. Le Comité ne considère pas seulement que certains points devraient être encore précisés, mais il suggère également, au vu des dispositions plus strictes déjà en vigueur dans certains États membres, que la Commission examine la possibilité d'étendre le champ d'application de la directive à des sources de moindre activité. Le champ d'application proposé par la Commission pour les sources de haute activité ne doit cependant en aucun cas être réduit.

3.3. Le Comité recommande par ailleurs d'indiquer plus précisément dans la partie descriptive du document quels sont les différents points de la directive qui sont nouveaux par rapport à la réglementation actuelle de l'UE. Le Comité estime également qu'il serait souhaitable de comparer dans les commentaires qui accompagnent la proposition les mesures prévues par celle-ci aux dispositions déjà en vigueur dans les États membres.

3.4. Le Comité ne s'est pas penché sur la question de savoir si les mesures proposées sont suffisantes pour empêcher une utilisation abusive intentionnelle de ces rayonnements et il invite à prendre également cet aspect en considération.

4. Observations particulières

4.1. Tout d'abord, des clarifications restent nécessaires concernant la définition des «sources de haute activité» proposée dans la directive.

4.1.1. Alors qu'il est indiqué au paragraphe 6.2 de l'exposé des motifs de la proposition de la Commission que la directive s'applique en principe aux sources scellées «dont le débit de dose à un mètre de distance est supérieur à 1 mSv/h», l'article 2 de la proposition de directive contient la définition suivante: «une source scellée contenant un radionucléide dont l'activité au moment de la fabrication ou de la première mise sur le marché est égale ou supérieure au niveau d'activité pertinent visé à l'annexe I».

4.1.2. Or l'annexe I contient un tableau présentant une sélection de radionucléides avec indication de leur radioactivité supposée et l'observation complémentaire suivante: «Pour les radionucléides qui ne figurent pas dans le tableau ci-après, le niveau d'activité pertinent est le centième de la valeur A1 correspondante dans le règlement de transport des matières radioactives (n° TS-R-1, ST-1, Revised; Vienne, 2000) de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)».

4.2. Indépendamment de ce manque de clarté, les observations ci-après du Comité se réfèrent à l'obligation souhaitée par la proposition de directive de soumettre à autorisation toute pratique mettant en jeu une source scellée de haute activité dont l'activité est supérieure à 1/100 des valeurs A1 visées dans le TS-R-1 de l'AEIA.

4.2.1. Le Comité réitère ici la recommandation faite au paragraphe 3.2 de ne dépasser en aucun cas cette valeur et invite même à examiner s'il ne faudrait pas définir dans ce cas également des valeurs limites plus basses, en d'autres termes la valeur d'exemption, ce qui l'amène à tirer les conclusions présentées au paragraphe 4.10.2.

4.2.2. Les valeurs proposées par la Commission sont en effet nettement supérieures aux valeurs d'exemption fixées par la directive de base 96/29/Euratom (par exemple quarante mille fois supérieures pour le Co-60!), lesquelles sont par exemple appliquées dans le cadre du règlement allemand sur la protection radiologique pour ce qui est du contrôle des sources scellées.

4.2.3. Cette obligation d'autorisation reste ainsi en deçà des dispositions prévues par la législation européenne ou par exemple allemande. La directive de base 96/29/Euratom prévoit dans son article 4.1e une obligation générale d'autorisation, au-dessus de la valeur d'exemption, pour la radiographie industrielle, le traitement de produits, la recherche et l'exposition à des fins de traitement médical.

4.2.4. Les dispositions de l'article 3 de la proposition de directive à l'examen peuvent par conséquent induire des pratiques inappropriées, en faisant croire (à tort) que la manipulation de sources en-dessous du seuil de 1/100 A1 n'est jamais soumise à autorisation.

4.2.5. Dès lors, la directive devrait indiquer clairement que la législation européenne prévoit déjà, pour la radiographie industrielle et d'autres applications spécifiques visées à l'article 4.1e de la directive 96/29/Euratom, une autorisation obligatoire au-dessus de la valeur d'exemption et, conformément à la directive européenne de base 96/29/Euratom, au moins une notification obligatoire pour toutes les autres sources au-dessus des valeurs d'exemption.

4.3. L'article 3 pose le principe important selon lequel toute pratique mettant en jeu une source de haute activité doit être soumise à autorisation.

4.3.1. Le paragraphe 2 (a) précise et établit tout d'abord quelles dispositions devraient constituer dans les États membres la norme naturelle en matière de radioprotection, dans l'esprit des «bonnes pratiques». Aussi le Comité approuve-t-il la prescription de la directive selon laquelle ces dispositions, prises dans le cadre de la procédure d'autorisation, devraient être planifiées et arrêtées à l'avance.

4.3.2. Le Comité approuve également le paragraphe 2 (b) de l'article 3. Il faudrait néanmoins préciser la prescription relative aux «mesures financières» à prévoir.

4.3.2.1. On pourrait ainsi envisager, pour les entreprises ayant acquis ou loué une source radioactive qu'elles souhaitent utiliser, le paiement d'une caution (ou d'un gage) qui serait remboursé ultérieurement lors de la restitution de la source.

4.3.2.2. Pour les entreprises chargées de l'élimination ou de l'évacuation des sources usagées pourrait par contre être constituée une réserve spécialement conçue à cette fin.

4.3.3. Les conditions d'autorisation visées au paragraphe 3, (a) à (f), concernent les responsabilités, les compétences, les équipements techniques, les mesures d'urgence, les procédures de travail et la maintenance. Ces conditions viennent préciser les dispositions communautaires actuelles. L'inclusion parmi les conditions d'autorisation du paragraphe 3 (g) relatif à la gestion et au renvoi des sources est une nouveauté qui est favorablement accueillie par le Comité. Les exigences relatives à la protection contre les vols ne figurent plus à l'article 3 mais à l'article 6, celles relatives à la sécurité financière à l'article 11. Le Comité recommande cependant d'introduire également des prescriptions concernant la fiabilité du détenteur.

4.4. Le système de contrôle des transferts de sources de haute activité prévu à l'article 4 précise les conditions imposées à l'article 5 de la directive européenne de base 96/29/Euratom. Le Comité recommande à propos de cette disposition d'obliger le détenteur d'une source radioactive à s'assurer avant le transfert que le destinataire est en possession d'une autorisation adéquate.

4.5. Le système de registres proposé à l'article 5 va plus loin que la procédure habituelle.

4.5.1. En Allemagne par exemple, il est d'usage que la manipulation, le stockage et l'élimination dans les règles des sources par le détenteur ne soit possible que dans la zone couverte par l'autorisation. Le repérage des sources ne pose donc aucun problème. Mais une telle disposition implique des exigences élevées quant à la fiabilité du détenteur.

4.5.2. Afin de parer à un éventuel manque de fiabilité du détenteur, la tenue de registres par l'autorité compétente, telle qu'elle est prévue à l'article 5, semble représenter une solution appropriée. L'obligation pour le détenteur de faire rapport à l'autorité au moins une fois par an permet d'empêcher qu'une disparition de la source passe inaperçue pendant des années. Cette disposition est-elle aussi jugée appropriée par le Comité.

4.6. L'article 6 définit les prescriptions applicables aux détenteurs.

4.6.1. Le Comité tient pour commencer à rappeler ici qu'aucune prescription minimale n'est imposée concernant la fiabilité du détenteur et il invite à prévoir des dispositions en ce sens (cf. également paragraphe 4.3.3).

4.6.2. Il y a lieu d'approuver les autres dispositions de l'article 6, telles que la réalisation régulière d'essais de fuite, les contrôles physiques, la protection contre le feu et le vol, et la notification rapide des pertes.

4.6.3. Le renvoi au fournisseur des sources retirées du service (contre remboursement de la caution) est un nouvel élément qui lui aussi est expressément approuvé.

4.7. Les dispositions de l'article 7 relatives à l'identification et au marquage des sources sont conformes à l'état de la technique. Il conviendrait toutefois de préciser l'expression «accompagnée d'informations». Le Comité estime qu'il faudrait également indiquer si ces informations doivent être disponibles comme documents d'accompagnement lors de chaque opération de transport. Il faudrait en tout état de cause faire en outre figurer sur le contenant une information sur le radionucléide et son niveau d'activité initial.

4.8. L'article 8 concerne la formation et l'information. Le Comité estime qu'il faudrait en préciser et en clarifier le libellé.

4.8.1. Il y a ainsi lieu de déplorer que le paragraphe 1 ne donne aucune indication concernant l'identité des destinataires de la formation et de l'information. Les personnes concernées en cas de transfert de sources par exemple sont le chef d'équipe responsable, le personnel manipulant et utilisant les sources et les responsables du transport. Ces personnes doivent être informées sur la manipulation, la conduite à adopter en cas de perte ou d'incidents et sur les notifications prescrites.

4.8.2. C'est pourquoi la référence à la «culture de sûreté» de rigueur en relation avec les sources radioactives devrait figurer en préambule de la directive, pour être ensuite développée à l'article 8, qui devrait définir plus précisément les catégories de personnes à former et à informer. Il s'agit de personnes

- soit qui travaillent en permanence ou temporairement avec une source radioactive ou qui utilisent cette source pour leur travail. Elles devraient être informées sur la nature et les propriétés physiques de cette source et sur l'effet des radiations, ainsi que sur les risques éventuels et les règles de sécurité à appliquer en relation avec les sources radioactives;
- soit qui pour différentes raisons risquent de se trouver à proximité de la source, par exemple pour des opérations de nettoyage, de transport, etc. Ces groupes devraient recevoir une information de base puis des informations régulières sur les règles et les comportements prescrits et se composer de travailleurs particulièrement fiables de l'entreprise considérée.

4.8.3. En ce qui concerne les périodes de formation, le Comité recommande

- d'une part, de prévoir une initiation et des mesures de formation initiales puis répétées à intervalles réguliers à l'intention du personnel utilisant ou travaillant à proximité de sources radioactives,
- d'autre part, de renouveler à dessein ces formations avant des occasions bien précises et d'expliquer et de souligner encore dans ce contexte les spécificités de ces cas (par exemple applications particulières, opérations de transport, etc.).

4.9. L'article 9 porte sur le traitement à réserver aux sources égarées, les sources orphelines. Cette disposition est fondamentalement importante et nécessaire.

4.9.1. Les États membres pratiquent déjà des contrôles en vue de la détection de la radioactivité dans les parcs à ferraille et les installations de recyclage des métaux, afin de prévenir une contamination radioactive et la diffusion de celle-ci. Avant que l'UE n'impose aux États membres une prescription formelle et précisément définie en la matière, le Comité recommande de mieux peser auparavant l'effort requis par les mesures

éventuellement envisagées — notamment en ce qui concerne les PME — et de ne définir qu'ensuite la procédure à appliquer.

4.9.2. Il faudrait également définir précisément à cette occasion la fréquence et les modalités techniques de ces contrôles et donner par exemple des indications précises concernant la sensibilité de la détection et les procédures de mesure.

4.9.3. La détection de sources orphelines risque toutefois de s'avérer difficile dans le cas de sources bien protégées ou de sources émettant un faible rayonnement gamma. La croyance en la fiabilité des procédés de détection pourrait même dans certains cas susciter un faux sentiment de sécurité chez les personnes concernées.

4.9.4. On peut à cet égard également se demander ce qu'il faut entendre par «campagnes de récupération des sources de haute activité orphelines».

4.10. Se référant au paragraphe 4.1 ci-dessus, le Comité souligne que le tableau figurant à l'annexe I et le champ d'application qui y est défini sont difficilement compréhensibles et devraient donc être clarifiés.

4.10.1. C'est ainsi que les seuils d'activité se réfèrent aux valeurs A1 et donc pas seulement aux débits de dose. L'affirmation selon laquelle ces seuils sont de 1 mSv/h à un mètre de distance n'est pas toujours pertinente, car le risque d'incorporation joue lui aussi pour les valeurs A1.

4.10.2. Il convient en outre de se demander d'une manière générale s'il est opportun de limiter la directive aux seules sources > 1/100 A1. De nombreuses dispositions de la directive — pas nécessairement toutes il est vrai — pourraient selon le Comité s'appliquer à l'ensemble des sources dont l'activité est supérieure à la valeur d'exemption.

5. Conclusion

5.1. Le Comité est en principe d'accord avec l'objectif et dans une large mesure aussi avec le contenu de la proposition de directive, dont il considère qu'elle représente à différents égards une nette amélioration par rapport aux réglementations actuelles.

5.2. Le Comité considère néanmoins qu'il serait souhaitable de revoir certains points de cette proposition, d'en modifier le contenu et de les clarifier.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux»

(COM(2001) 803 final — 2001/0026 ACC)

(2002/C 241/09)

Conformément à l'article 175 (1) du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé le 19 juin 2002 de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 juin 2002 (rapporteur: M. Sklavounos).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 121 voix pour et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1. La proposition de décision du Conseil concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux ⁽¹⁾ mettra en œuvre les dispositions de la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (procédure PIC, de l'anglais «Prior Informed Consent») afin que la Communauté européenne ratifie cette convention ⁽²⁾.

1.2. Le CESE soutient les stratégies de développement durable et encourage une approche prudente concernant la gestion des produits chimiques afin d'éviter tout dommage à la santé et à l'environnement. En améliorant l'accès à l'information et en aidant à la prise de décision dans les pays en développement, la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause pourrait réduire l'exposition des populations humaines et de leur environnement à certains produits chimiques dangereux. Le CESE se félicite du rôle de premier plan joué par la Communauté européenne dans l'élaboration d'une convention significative et du fait que la Communauté ait insisté pour faire en sorte que les pays exportateurs reconnaissent leurs responsabilités à l'égard des pays en développement, en dépit de l'opposition d'un certain nombre d'autres pays industrialisés à un grand nombre des propositions visant à atteindre cet objectif. Le règlement d'application s'inscrit dans le prolongement de la position des États membres selon laquelle il est approprié d'aller au-delà des dispositions de la convention afin d'aider réellement les pays en développement à mieux s'informer sur les produits chimiques dangereux exportés d'Europe, d'accroître la transparence dans la prise de décision et d'améliorer la gouvernance. Le CESE soutient ces efforts qui ne contribueront pas seulement au développement durable mais réduiront également les risques au niveau mondial. Le

règlement réaffirme l'intention de la Communauté européenne de proposer une assistance technique aux pays en développement afin de renforcer leur capacité réglementaire, objectif soutenu par le CESE.

1.3. La convention PIC doit être ratifiée par 50 signataires pour être juridiquement contraignante et, comme la Communauté européenne y est partie en tant qu'«organisation régionale d'intégration économique», il est important que le règlement soit adopté rapidement pour permettre à la Communauté de ratifier la convention. Actuellement, la convention de Rotterdam a été signée par 73 parties, y compris la Communauté européenne et l'ensemble des États membres à l'exception de l'Irlande. Toutefois, elle n'est toujours pas entrée en vigueur, seuls 21 signataires l'ayant ratifiée à ce jour. Le CESE invite à une ratification mondiale rapide tout en déplorant que la Commission européenne n'ait pas agi plus rapidement.

1.4. Le nouveau règlement ⁽¹⁾ remplacera l'actuel règlement (CEE) n° 2455/92 ⁽³⁾ concernant les exportations et les importations de certains produits chimiques dangereux. Plus strict que l'actuel règlement, il introduit un certain nombre d'éléments qui ne figurent pas dans la convention dans le but d'aider les pays en développement à adopter des décisions réglementaires mieux étayées.

2. Contexte

2.1. Il convient de revenir brièvement sur l'historique de la convention PIC. En 1989, la procédure PIC a été introduite dans le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que dans

⁽¹⁾ COM(2001) 803 final.

⁽²⁾ Voir COM(2001) 802 final.

⁽³⁾ JO L 251 du 29.8.1992, p. 13.

les lignes directrices de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Elle est appliquée depuis 1991 à titre volontaire. La raison d'être initiale est née de la préoccupation que des produits chimiques dont l'usage est interdit ou réglementé dans les pays industrialisés soient exportés et utilisés dans des pays en développement. La question de l'interdiction de l'exportation des produits chimiques interdits est soulevée par certains gouvernements et organisations de défense de l'intérêt général. Toutefois, la procédure PIC a été mise au point parce que:

- a) de nombreux pays en développement ne voulaient pas que leur capacité à importer et utiliser des produits chimiques soit réglementée par l'action des pays industrialisés;
- b) si la demande pour ces produits chimiques perdure, la production se délocalisera et le commerce vers les pays en développement se poursuivra;
- c) cette mesure ne pouvait s'appliquer qu'à des produits chimiques interdits ou que l'on a cessé d'utiliser et non aux produits chimiques strictement réglementés;
- d) de nombreux pesticides qui nuisent à la santé ou à l'environnement dans les pays en développement n'ont pas été interdits ni strictement réglementés dans les pays industrialisés;
- e) des normes strictes en matière de gestion des produits chimiques dans les pays en développement profiteront aux consommateurs dans ces pays comme dans ceux qui consomment leurs exportations agricoles, notamment dans l'Union européenne, en raison de la réduction des résidus de pesticides.

2.2. Néanmoins, sous certaines conditions, l'on peut envisager d'interdire l'exportation de certains produits chimiques si l'on peut aider les pays en développement à trouver des solutions de rechange. Une seconde convention internationale, la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP), vise à arrêter totalement la production et l'utilisation de certains produits chimiques, 12 à l'origine dont neuf pesticides⁽¹⁾. À elles deux, les conventions de Stockholm et de Rotterdam amélioreront la sécurité et la gestion des produits chimiques dangereux au niveau mondial.

(1) Voir l'avis du Comité économique et social sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'action communautaire pour l'environnement pour la période 2001-2010, JO C 221 du 7.8.2001, pp. 80-85.

2.3. L'atout majeur de la procédure PIC réside dans son rôle en matière d'échange d'informations et d'aide au renforcement des capacités réglementaires concernant les produits chimiques dans les pays en développement, ce qui contribue grandement au développement durable. À l'occasion du sommet de la Terre de 1992, des gouvernements sont convenus qu'il y avait lieu que la procédure PIC prenne la forme d'une convention juridiquement contraignante d'ici à l'an 2000. Si des propriétés dangereuses de certains produits chimiques apparaissent, les gouvernements des pays industrialisés sont en mesure d'identifier les risques et de prendre des mesures pour les interdire ou les réglementer strictement afin de protéger la santé humaine et/ou l'environnement. La plupart des pays en développement ne disposent pas d'une législation autorisant de telles mesures, des ressources scientifiques et techniques permettant d'évaluer les risques ni des laboratoires pour effectuer les analyses ni d'autres ressources essentielles. La convention PIC fournit aux pays en développement des informations solides concernant les mesures réglementaires prises en matière de produits chimiques dangereux et elle les aide à empêcher les importations non désirées de ce type de produits chimiques. Les gouvernements sont convenus de l'appliquer à titre volontaire à partir de sa date de signature, à savoir le 11 septembre 1998. La convention prévoit que les États peuvent adopter des mesures plus strictes mais néanmoins conformes à ses objectifs.

3. Les principaux éléments de la convention de Rotterdam et les produits chimiques auxquels s'applique le nouveau règlement

3.1. L'adoption de ce règlement permettra à l'Union européenne de ratifier la convention de Rotterdam dont les principaux éléments sont les suivants:

- les gouvernements doivent désigner une «autorité nationale désignée» (AND) chargée d'exercer les fonctions administratives requises par la convention;
- les gouvernements doivent notifier au secrétariat PIC⁽²⁾ toute interdiction ou réglementation stricte à l'encontre d'un produit chimique au plus tard 90 jours après l'adoption de la mesure de réglementation finale;
- les gouvernements ayant interdit ou strictement réglementé un produit chimique doivent présenter une notification d'exportation aux pays importateurs au moins

(2) Les gouvernements représentent l'instance de décision (par le biais du comité international de négociation — CIN) puis leurs décisions doivent être ratifiées par la conférence des parties (CDP). Le secrétariat applique les procédures fixées par la convention et met en œuvre les décisions du CIN et de la CDP.

jusqu'à ce que le produit chimique soit inscrit sur la liste PIC et que les pays importateurs aient indiqué s'ils autorisaient ou interdisaient cette exportation;

- un produit chimique pourra figurer sur la liste PIC après avoir été interdit ou strictement réglementé (conformément à la définition donnée par la convention) par deux États dans deux régions du monde;
- en outre, les préparations pesticides extrêmement dangereuses qui s'avèreraient nuire gravement à la santé et à l'environnement dans les pays en développement comme dans les pays à économie en transition peuvent être inclus dans la procédure PIC par ces pays, à la condition que des incidents spécifiques aient été relevés, et ne nécessitent pas une interdiction ou une réglementation stricte. Bien que ces pays puissent interdire ou réglementer strictement de tels pesticides lorsque leur législation en vigueur le permet, cette mesure ne saurait être une condition préalable;
- un comité d'étude des produits chimiques, composé d'experts nommés par les parties à la convention, étudie les mesures de contrôle validées par le secrétariat et, si ces dernières correspondent aux critères figurant dans la convention, le comité d'étude des produits chimiques sera alors invité à élaborer un document d'orientation des décisions;
- la conférence des parties décide s'il convient ou non d'inscrire un produit chimique sur la liste PIC; une fois le produit chimique inscrit sur la liste, les gouvernements reçoivent le document d'orientation des décisions et sont invités à se prononcer sur l'autorisation ou l'interdiction de l'importation du produit chimique;
- les États veilleront à ce que leurs exportateurs respectent les décisions en matière d'importation.

3.1.1. Le nouveau règlement crée les infrastructures permettant de participer aux mécanismes de la convention, notamment la désignation des Autorités nationales désignées, la participation à la conférence des parties et au comité d'étude des produits chimiques ainsi qu'un mécanisme permettant aux États membres de préparer la documentation technique. Le règlement précise bien que la Communauté européenne prendra des décisions en tant qu'importateur de produits chimiques tout en respectant ses obligations en tant qu'exportateur de produits chimiques.

3.2. Le règlement s'applique aux produits chimiques interdits (y compris ceux qui ont été retirés de la circulation) ou strictement réglementés dans l'UE pour des raisons de

protection de la santé et de l'environnement. En ce qui concerne les «pesticides», la définition couvre ceux qui sont réglementés en tant que «produits phytosanitaires» et «produits biocides». Les produits chimiques industriels concernent quant à eux deux catégories, ceux «destinés à un usage professionnel» et ceux «destinés au grand public». À l'annexe I figurent les produits chimiques auxquels s'applique le règlement:

- Partie 1: liste des produits chimiques interdits ou strictement réglementés dans la Communauté et par conséquent soumis à la procédure de notification d'exportation (la liste comprend des produits chimiques déjà soumis à la procédure PIC pour lesquels les obligations de notification d'exportation peuvent avoir cessé).
- Partie 2: liste de produits chimiques pour lesquels la mesure de contrôle visant à les interdire ou à les réglementer strictement répond aux critères pour être soumis à la notification PIC (à l'exclusion de ceux déjà inscrits sur la liste PIC).
- Partie 3: liste des produits chimiques déjà soumis à la procédure PIC.

3.2.1. Le champ d'application du règlement est plus large que celui de la convention en ce qu'il exige une notification d'exportation pour certains articles ou produits renfermant un produit chimique interdit ou strictement réglementé sous sa forme (pure) n'ayant pas encore réagi. En outre, les articles ou produits énumérés à l'annexe V du présent règlement qui sont interdits dans la Communauté ne sont pas exportés.

3.2.1.1. D'autres produits chimiques seront ajoutés à la liste figurant à l'annexe I lorsque des mesures de réglementation finale appropriées seront prises en vertu du droit communautaire ou lorsque des produits chimiques seront ajoutés au champ d'application de la convention à la suite de notifications adressées par des parties.

4. Avis du CESE sur les mesures mises en avant par le règlement

4.1. En adoptant ce règlement permettant de mettre en œuvre la convention PIC, et conformément aux nouveaux principes considérés comme importants, notamment «le partage des responsabilités et la coopération entre parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre des dommages potentiels», cette proposition avance un certain nombre de mesures importantes. Le CESE souhaite attirer l'attention sur les avantages des mesures suivantes reprises dans le règlement et propose une action afin de promouvoir ces objectifs:

Les notifications d'exportation

4.1.1. La notification d'exportation de produits chimiques interdits ou strictement réglementés se poursuivra jusqu'à l'inscription du produit chimique sur la liste PIC et, le cas échéant, la notification d'exportation pourra se poursuivre à la demande des pays importateurs; les produits chimiques figurant aux parties 2 et 3 de l'annexe I ne seront pas exportés sans le consentement explicite du pays importateur. En modifiant la disposition de la convention concernant le maintien du «statu quo» lorsqu'une partie ne donne pas son consentement explicite à l'importation, les objectifs de la convention sont renforcés. Le CESE soutient l'importance de la notification d'exportation actuelle et recommande que tout soit mis en œuvre afin de veiller à ce que toutes les parties intéressées dans les pays en développement, notamment les groupes d'intérêt public, soient sensibilisés à la poursuite des importations.

L'accès à l'information sur les exportations

4.1.2. L'article 9 encourage l'accès à l'information en prévoyant qu'un exportateur notifie à l'Autorité nationale désignée de son État membre les quantités expédiées de tout produit chimique interdit ou strictement réglementé dans l'UE ou de tout produit chimique relevant de la convention et une synthèse des informations non confidentielles sera mise à la disposition du public. Le CESE approuve l'initiative de la Commission européenne et de l'industrie chimique de conclure un accord à titre volontaire, avant que la Communauté ne ratifie la convention de Rotterdam et que celle-ci ne devienne juridiquement contraignante, afin de fournir chaque année des informations sur les quantités de produits chimiques exportés couverts par le règlement (CEE) n° 2455/92. La bonne volonté de l'industrie chimique à participer à cette initiative doit être reconnue et appréciée sans réserves, d'autant que des industries d'autres régions du monde ne seront pas encore soumises à cette obligation. Le CESE se réjouit également de l'initiative de la Commission européenne de rendre publiques chaque année, sous forme d'agrégat, des informations concernant les exportations et prend acte de son engagement à veiller à ce que les pays importateurs aient un accès total et régulier à l'ensemble des informations recueillies par la Commission européenne. Néanmoins, le Comité:

- invite la Commission européenne à publier cette information sur la base des exportations des États membres, dans la mesure où la confidentialité commerciale n'est pas mise en cause;
- propose que la Commission européenne recueille et mette à la disposition du public des informations sur les lieux de production et sur les chiffres de la production annuelle de tout produit chimique couvert par ce règlement ou sur d'autres mesures reprises par le Livre blanc «Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques»⁽¹⁾.

4.1.2.1. La Commission européenne gère une base de données accessible au public concernant les exportations vers les pays importateurs. Toutes les exportations sont néanmoins repérées comme originaires de la Communauté. Le nom de l'État membre exportateur représente une information importante pour le grand public et le CESE estime que cette information devrait être couramment disponible.

L'accès des pays importateurs à l'information et à l'assistance

4.1.3. La Commission européenne et les États membres faciliteront la mise à disposition d'informations scientifiques, techniques, économiques et juridiques (tout en prenant en considération la nécessité de protéger les informations commerciales confidentielles) concernant les produits chimiques couverts par le règlement, notamment des informations en matière de toxicologie, écotoxicologie et de sécurité. En augmentant considérablement la quantité d'informations mise à la disposition des pays en développement, le CESE estime que la Communauté européenne doit mettre à disposition des fonds pour mettre en œuvre les priorités suivantes fixées par le règlement:

4.1.3.1. le soutien au réseau d'informations sur le renforcement des capacités mis en place par le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique;

4.1.3.2. la transmission d'informations supplémentaires demandées par une partie importatrice concernant un produit chimique ou une mesure réglementaire;

4.1.3.3. la transmission aux pays traversés par des produits chimiques PIC en route vers leur destination, dans la langue appropriée, des informations et des détails pertinents concernant les mouvements de transit.

Les obligations afférentes aux exportations de produits chimiques

4.1.4. Le CESE approuve la disposition du règlement qui prévoit que les obligations de l'UE concernant la classification, le conditionnement et l'étiquetage s'appliquent également aux exportations et que les données relatives à la sécurité doivent être disponibles dans la ou les langue(s) principale(s) du pays de destination. Toutefois, d'autres problèmes que l'exportateur ne peut pas maîtriser peuvent apparaître pendant le transport: les chargements de produits chimiques interdits ou strictement réglementés peuvent traverser un certain nombre de pays et être manipulés par de nombreuses personnes qui n'ont pas été sensibilisées aux dangers, des entreprises de transport peu

(1) COM(2001) 88 final.

scrupuleuses peuvent dissimuler la nature du chargement. Le CESE propose que ces problèmes soient examinés dans les meilleurs délais, ce qui peut supposer, entre autres mesures⁽¹⁾, la nécessité de fournir les documents de transport accompagnant les produits chimiques dangereux dans les langues de l'ensemble des pays traversés par ces articles avant qu'ils n'atteignent leur destination finale. Au titre de l'assistance technique, il convient que la Communauté promeuve la formation des agents des douanes qui joueront un rôle fondamental dans les aspects pratiques de la mise en œuvre de la convention PIC.

4.1.4.1. Des normes minimales concernant les produits chimiques exportés visent à garantir la qualité et la pertinence, en imposant le respect des exigences de pureté, de la durée de stabilité et de tailles de conditionnement appropriées de manière à éviter la création de stocks impossibles à écouler.

4.1.5. Le CESE invite la Commission européenne à veiller à ce que les pays en développement améliorent leur capacité à évaluer la pertinence des importations de produits chimiques, en axant l'aide au développement sur l'amélioration de la formation et la fourniture de laboratoires. Le CESE est conscient du problème majeur que posent les stocks de pesticides impossibles à écouler qui ont été accumulés en raison de la surproduction et de la fourniture de pesticides inappropriés ainsi que des mauvaises conditions de stockage dans les pays importateurs. Il faut soutenir des mesures visant à éviter l'accumulation de futurs stocks impossibles à écouler et promouvoir la mise à disposition de fonds afin d'éliminer les stocks actuels en toute sécurité.

L'interdiction d'exportation

4.1.6. L'interdiction d'exportation qui, à la discrétion du Conseil des ministres, peut être appliquée à certains produits chimiques et articles énumérés à l'annexe V, est une innovation importante et le CESE invite la Commission européenne à collaborer avec les États membres afin de faire en sorte que tous les articles renfermant des produits chimiques dangereux sous une forme qui nuira à ceux qui y sont exposés soient soumis à cette interdiction. Le CESE entend proposer ses conseils sur l'application plus large des interdictions d'exportation dans le cadre des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'assistance technique

4.1.7. La Commission européenne et les États membres sont invités à coopérer pour promouvoir l'assistance technique, et notamment la formation, nécessaires au développement des infrastructures, des capacités et du savoir-faire requis par les pays en développement pour gérer rationnellement les produits chimiques durant tout leur cycle de vie et pour mettre en œuvre la convention. Le CESE estime qu'il convient d'aider les

organisations de travailleurs et les ONG qui œuvrent en faveur de la santé, de l'environnement et de systèmes agricoles qui réduisent la dépendance à l'égard des pesticides dangereux.

L'inscription des produits chimiques à l'Annexe I

4.1.8. Les produits phytosanitaires commercialisés dans les États membres sont régis par la directive 91/414/CEE. Un processus d'examen est en cours qui, en 2003, conduira au retrait du marché d'un grand nombre de pesticides (les produits phytosanitaires) en raison d'une insuffisance de données pour renouveler leur autorisation ou parce que le marché est trop petit pour que les fabricants et les distributeurs investissent dans la production des données demandées. Dans certains cas, le retrait du marché de ces produits est lié exclusivement à des raisons commerciales mais dans d'autres il relève de la préoccupation que le produit chimique ne nuise à la santé ou à l'environnement. La Commission européenne juge important que ces produits, qui ne figurent pas à la partie correspondante de l'annexe à la directive 91/414/CEE en raison de risques qu'ils font peser sur la santé et l'environnement, soient néanmoins identifiés et qu'une notification soit transmise conformément à la procédure PIC. C'est une initiative importante et pertinente à laquelle le CESE apporte son soutien tout en recommandant d'accélérer l'examen prévu sur la base de nouvelles données scientifiques et techniques. Les interdictions ou réglementations strictes de produits chimiques industriels en raison des risques qu'ils font peser sur la santé humaine ou l'environnement sont régis par la directive 76/769/CEE. Le CESE approuve le fait que ces mesures seront-elles aussi notifiées.

5. Observations et recommandations sur des questions non couvertes par le règlement

Le CESE attire plus particulièrement l'attention sur les éléments suivants de la convention.

Santé et sécurité au travail

5.1. Le CESE accorde une grande importance à la santé et à la sécurité au travail. En ce qui concerne les «produits chimiques industriels», le règlement précise qu'il s'applique aux produits chimiques destinés à un usage professionnel et aux produits chimiques destinés au grand public. Le CESE souligne que le terme de «d'usage professionnel» renvoie à toutes les personnes qui utilisent des produits chimiques dans l'exécution de leur travail afin d'indiquer clairement que le règlement doit s'appliquer à tous ceux qui sont susceptibles d'y être exposés sur leur lieu de travail, à leur domicile ou dans leur environnement au sens large.

(1) Actuellement, ces documents sont publiés en six langues conformément aux procédures des Nations unies en vigueur.

Les interdictions dans les États membres

5.2. L'article 10, paragraphe 7 de la proposition interdit aux États membres d'adresser des notifications au secrétariat concernant les mesures de réglementation finales. Cela implique que seuls les produits chimiques interdits ou strictement réglementés dans tous les États membres (conformément aux directives 91/414/CEE, 98/8/CE, 79/117/CEE, 76/769/CEE et/ou à tout autre texte juridique communautaire) doivent être notifiés. Le CESE estime que lorsqu'un État membre a adopté une interdiction ou une réglementation stricte, cette information doit être mise à la disposition des pays importateurs et la Commission européenne doit instaurer des procédures afin de transmettre une «notification de mesure de contrôle» ou au moins veiller à ce que, dans le cadre de cet échange d'informations, la mesure soit notifiée aux pays.

Le soutien à l'innovation dans l'industrie chimique

5.3. Le CESE reconnaît le rôle important joué par une industrie chimique innovatrice et compétitive en Europe et estime qu'il convient que ses activités soient pleinement soutenues par des politiques qui encouragent le développement durable. Le CESE invite les entreprises comme la Commission européenne à promouvoir la recherche d'alternatives, notamment des contrôles biologiques et d'autres méthodes de gestion des nuisibles, à la production et à l'utilisation de pesticides. Ces mesures devraient viser à soutenir à la fois une compétitivité durable et une productivité écologique et à lancer une stratégie communautaire de promotion de l'agriculture biologique et de développement rural durable. Le CESE invite la Commission européenne à aider les entreprises dans leurs efforts en vue de contribuer au développement durable et à l'innovation écologique en encourageant la recherche et le développement, la formation et l'octroi de bourses appropriées.

5.3.1. Le CESE estime que l'industrie chimique européenne est un chef de file au niveau mondial en ce qui concerne la responsabilité des entreprises en matière d'environnement et de travail dans les pays en développement et l'encourage à conserver ce rôle moteur ⁽¹⁾.

5.3.2. Le CESE soutient la mise en place de spécifications de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture concernant les produits dans le commerce international.

(1) Voir également l'avis du Comité économique et social sur «Les droits de l'homme au travail», JO C 260 du 17.9.2001, pp. 79-85, l'avis du Comité économique et social sur le «Livre vert: Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises», CES 355/2002 et l'avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc: Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques», JO C 36 du 8.2.2002, pp. 99-104.

La directive 98/8/CE

5.4. Par le passé, dans son avis sur la «proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché de produits biocides» ⁽²⁾, le CESE a insisté sur la nécessité de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement par le biais d'une évaluation nationale harmonisée des dossiers relatifs à ces substances dangereuses. Le Comité déplore que l'ensemble des États membres n'ait pas encore transposé la directive dans le droit national.

5.4.1. Ce n'est que récemment que la Commission européenne a introduit des procédures devant la Cour de justice à l'encontre de certains États membres (la France, le Luxembourg, l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande) pour ne pas avoir transposé en droit national les dispositions de la directive 98/8/CE; le CESE invite de nouveau la Commission à examiner plus en détail cette question.

L'éducation et la formation pour les pays en développement

5.5. Dès 1991, aux paragraphes 2.7 et 2.8 de son avis sur la «proposition de règlement du Conseil concernant les exportations et les importations de certains produits chimiques dangereux» ⁽³⁾, le CESE a «recommandé que la Communauté et les organisations internationales s'engagent à mettre en œuvre un programme de diffusion de l'information sur ces procédures au sein des pays importateurs, et à assister les pays moins développés dans la mise en place d'instruments adéquats leur permettant de tirer immédiatement profit des informations qui leur seront transmises et (...) lui a suggéré l'élaboration d'un manuel d'utilisation afin de rendre plus aisée la mise en application du règlement par les opérateurs de la Communauté». De la même manière, le CESE avait évoqué la nécessité de développer la formation et l'éducation concernant ces questions environnementales. Ce type de recommandation est également formulé par les Nations unies et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture lorsqu'elles encouragent l'aide aux pays en développement et aux pays à économie en transition par la mise en œuvre de projets spécifiques visant à déterminer les préparations pesticides extrêmement dangereuses qui posent des problèmes dans les conditions d'utilisation prévalentes dans ces pays. Il convient de bien prendre en compte cet élément dans la perspective de l'élargissement de l'UE et il y a lieu de promouvoir des projets dans le cadre du Bureau d'assistance technique et d'échange d'information de la Commission européenne.

5.6. Il convient que les politiques nationales des États membres s'attaquent à l'application des normes, à la mise en place de programmes éducatifs et de programmes visant à sensibiliser leurs citoyens, à accroître les moyens en matière de réduction et de gestion des risques, à renforcer les mécanismes et programmes institutionnels ainsi que les systèmes et réseaux d'information et les liens Internet. Il convient d'encourager et d'assurer l'instauration de dispositifs de coordination interministérielle au niveau national.

(2) Avis du Comité économique et social sur la «Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché de produits biocides», JO C 174 du 17.6.1996, p. 32.

(3) Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant les exportations et les importations de certains produits chimiques dangereux», JO C 191 du 22.7.1991, p. 17.

Un mécanisme consultatif pour les organisations de travailleurs et les ONG

5.7. Dans son avis sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales ayant pour but principal la défense de l'environnement»⁽¹⁾, le CESE précise au paragraphe 4 «qu'il faut encourager et financer l'action et l'engagement en faveur de l'environnement des autres ONG qui représentent les citoyens européens en leur qualité de travailleurs, d'employeurs, d'agriculteurs ou de consommateurs et dont le rôle dans la mise en œuvre des politiques environnementales est des plus importants». Lors du renforcement du dispositif législatif, il convient de veiller à la participation de toute une série d'acteurs. Le CESE soutient la nécessité d'instaurer des mécanismes consultatifs qui permettent aux acteurs de faire part de leurs points de vue à la Commission européenne et déplore de ne pas être consulté lorsque les annexes au nouveau règlement feront l'objet de modifications. Le CESE prend néanmoins acte de ce que la Commission européenne convie les acteurs aux réunions qui les intéressent dans le cadre du présent règlement et il invite la Commission européenne à mettre en place une consultation aussi large que possible de l'ensemble des acteurs concernés afin de garantir la transparence et l'expression de tous les points de vue. Dans ces circonstances, le CESE constate qu'il est en mesure de jouer un rôle important en tant que forum de promotion des points de vue des acteurs concernés.

La réduction des pesticides

5.8. Le lancement d'activités visant à réduire les risques liés à l'utilisation de pesticides a été principalement motivé à la fois par l'expérience tirée de leur utilisation et par la nécessité de promouvoir un développement agricole plus durable. Parmi ces activités figurent: l'enregistrement des produits, l'éradication des pesticides dangereux, l'établissement de codes de pratiques, des mesures (formation, éducation) visant à réduire les risques auxquels les travailleurs sont exposés, la promotion de modes de culture plus durables, la mise en place de seuils, des recherches afin d'identifier des pratiques alternatives de

(1) Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales ayant pour but principal la défense de l'environnement», JO C 36 du 8.2.2001, p. 108.

contrôle des mauvaises herbes, l'identification de variétés de récoltes résistantes aux mauvaises herbes, une gestion intégrée des nuisibles (GIN) et l'octroi de labels aux produits respectueux de l'environnement. Ces activités déterminent une gestion raisonnée des produits chimiques. Il convient de réexaminer d'une part le financement que l'UE consacre à la recherche afin de répondre aux besoins de ces activités et d'autre part les soutiens financiers au titre de l'aide au développement afin de veiller à ce que cette dernière soit bien axée sur l'agriculture durable et des pratiques saines de gestion des nuisibles promouvant une gestion intégrée en la matière, des pratiques biologiques et d'autres pratiques écologiques.

L'application

5.9. Les questions comme le règlement des différends, la responsabilité du fait de produits et le trafic illicite de produits chimiques dangereux nécessitent une plus grande attention et la mise en place d'une politique harmonisée avec les autres conventions en la matière.

5.9.1. Il convient de rattacher le contrôle des produits chimiques au «principe de précaution» comme cela figure dans la Déclaration de Rio. De la même manière, il convient de promouvoir le principe de «prévention de la pollution». Ces deux éléments devraient être mis en exergue dans l'approche retenue par la Commission.

5.9.2. En ce qui concerne les dispositions relatives aux sanctions (articles 17 et 21), le CESE déplore que la Commission ne soit toujours pas habilitée ou en mesure de suivre la bonne application des règles communautaires en la matière. Les sanctions relevant des États membres individuellement, des distorsions des échanges peuvent survenir.

La base légale

5.10. Cette proposition concerne principalement des préoccupations d'ordre écologique et non le commerce international. Le CESE s'interroge sur le choix de la base légale (article 133) effectué par la Commission. La Cour de justice a conclu dans son avis 2/00 sur la convention sur la biodiversité et le protocole de Carthagène (la proposition en question de la Commission était de même nature) que l'article 175, paragraphe 1 est la base légale appropriée pour ces questions. Le CESE approuve et soutient la décision récente (30 avril 2002) du Conseil des ministres de modifier la base légale afin de répondre à ces inquiétudes.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le Règlement (CEE) n° 2081/92 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires»

(COM(2002) 139 final — 2002/0066 CNS)

(2002/C 241/10)

Le 15 avril 2002, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a approuvé son avis le 20 juin 2002 (rapporteur: M. de las Heras Cabañas).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 124 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions.

1. Proposition de la Commission

1.1. La Commission propose de modifier le Règlement (CEE) n° 2081/92 afin d'améliorer la protection des indications géographiques et des appellations d'origine et d'assurer le respect des accords bilatéraux et multilatéraux qui dépassent le cadre communautaire et aux obligations desquels il y a lieu de se conformer.

1.2. Les modifications suivantes sont prévues:

1.2.1. Le vinaigre de vin est inclus dans le champ d'application du règlement et les eaux minérale et de source en sont exclues (annexe II).

1.2.2. En cas d'homonymie, des précisions seront ajoutées qui permettront de prendre une décision sur l'enregistrement lorsque des noms s'écrivent ou se prononcent de la même façon.

1.2.3. La Commission propose d'étendre la faculté de s'opposer à un enregistrement aux ressortissants des pays membres de l'OMC qui peuvent invoquer un droit et un intérêt légitime sur le territoire de l'UE. Dans la version actuelle du règlement (article 7), le droit d'opposition ne concerne que les ressortissants des pays de l'Union européenne. S'agissant des indications géographiques, l'accord ADPIC (accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, adopté par les pays membres de l'OMC en 1994) contient des dispositions spécifiques invitant instamment les membres de l'OMC à éviter toute distorsion des échanges découlant de cette protection.

1.2.4. La proposition prévoit la possibilité d'annuler, à la demande du titulaire et pour des raisons dûment justifiées, une dénomination du registre.

1.2.5. Le règlement actuel octroie une protection, moyennant enregistrement, aux produits de pays tiers dont la dénomination est protégée (article 12). La Commission propose une procédure spéciale pour l'enregistrement des produits de ces pays sur le marché communautaire et invite parallèlement les pays tiers à introduire, sur la base de la réciprocité, le régime des appellations d'origine de l'UE sur leur territoire.

1.2.6. En cas de conflit entre l'enregistrement d'une marque et d'une indication géographique, la solution prévue par le règlement s'applique non seulement aux marques enregistrées, mais également aux marques acquises par l'usage. Dans ces cas, la date de référence sera en outre la date de dépôt de la demande d'enregistrement de l'indication géographique ou de l'appellation géographique, à l'instar des règles en vigueur concernant les marques enregistrées.

1.2.7. La proposition prévoit de supprimer l'article 17 du règlement relatif à la procédure d'enregistrement simplifiée.

2. Observations générales

2.1. Les avis élaborés par le Comité économique et social européen depuis l'approbation du premier Règlement (CEE) n° 2081/92 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine visent principalement à encourager le développement de politiques permettant de renforcer et de protéger, au niveau communautaire, la production de denrées alimentaires et de produits agricoles de qualité. Il est essentiel que la valeur de ces derniers soit reconnue et que leur production se répercute sur tous les secteurs du milieu rural. À cette fin, il convient d'encourager le maintien de la culture et des usages traditionnels locaux qui, bien qu'ils préservent les pratiques et le savoir-faire des différentes régions rurales communautaires, ne sont pas incompatibles avec les bénéfices que peut apporter le progrès technologique.

2.2. L'avis d'initiative «Mise en valeur des produits agricoles typiques de qualité en tant qu'instrument de développement dans le contexte d'une nouvelle PAC»⁽¹⁾ reflète le travail réalisé et la position défendue par le CESE en la matière. Par ailleurs, dans son récent avis sur «Le futur de la PAC»⁽²⁾, le Comité insiste sur la nécessité d'orienter l'agriculture européenne vers une production sûre et de qualité, caractéristiques essentielles garanties par les appellations d'origine et les indications géographiques protégées.

2.3. Les produits typiques de qualité ne représentent encore qu'un pourcentage limité de la production agricole européenne. Il convient d'augmenter la production de ces produits pour qu'ils acquièrent un poids significatif sur le marché et, partant, que les zones rurales moins favorisées bénéficient du progrès économique qui en découlera. Un instrument non négligeable pour valoriser les produits agricoles et les denrées alimentaires, plus particulièrement lorsque la qualité est considérée comme une stratégie commerciale, consiste à les différencier des autres produits en protégeant leur nom et en fixant des règles pour leur production. Nous devons continuer de poursuivre ces objectifs dans le cadre de la PAC.

2.4. Si les produits qui bénéficient d'une IGP/AOP proviennent des régions et des secteurs les plus divers, les produits de qualité présentant des caractéristiques particulières sont principalement originaires des zones défavorisées, périphériques ou de montagnes. En raison de leur nature et de leur mode de production, les produits traditionnels sont les plus susceptibles de contribuer au développement et à la mise en valeur du monde rural. En effet,

- ils renforcent la fixation des populations locales et la création d'emplois, en particulier dans les zones défavorisées;
- ils encouragent l'utilisation et la complémentarité des ressources existantes;
- les méthodes selon lesquelles ils sont produits préservent et améliorent en règle générale les conditions environnementales naturelles;
- ils respectent les écosystèmes existants, la biodiversité et le patrimoine génétique, dans la mesure où ils recourent aux variétés et aux races locales;
- ils sont représentatifs de la culture et de la tradition d'une zone ou d'une région.

2.5. La protection des noms des produits a contribué à ce que les producteurs s'imposent volontairement de respecter une discipline de production spécifique, à la fixation et à l'établissement de laquelle ils participent, et qui implique tous les acteurs de la chaîne alimentaire. L'attention toute particulière accordée à la traçabilité de ces produits contribue non seulement à garantir la sécurité qui est de mise pour tout type de produit alimentaire, mais également à justifier la valeur ajoutée conférée à ces produits par l'origine et la qualité spécifique qui leur sont reconnues.

2.6. Le Règlement (CEE) n° 2081/92 devrait explicitement reconnaître aux producteurs titulaires d'une IGP/AOP, la capacité de prévoir, s'ils l'estiment opportun, l'obligation de conditionnement des produits protégés, dans une zone de production déterminée, afin d'en assurer le contrôle qualité. L'on entend par conditionnement les opérations requises pour préparer les produits à la vente (par exemple mise en bouteille, emballage, etc.).

2.7. Le Comité est favorable au renforcement des systèmes de protection des appellations et des indications géographiques, qu'il considère comme un instrument efficace de protection des droits des consommateurs et comme une réponse à leurs attentes légitimes en matière de produits alimentaires sûrs et de qualité. D'un point de vue technique, l'appellation d'origine protégée (AOP) sanctionne une relation non équivoque et démontrée entre la qualité d'un produit et les facteurs naturels et humains de sa région d'origine, alors que l'indication géographique protégée (IGP) atteste que la réputation ou certaines caractéristiques d'un produit sont attribuées à une région ou à un lieu déterminés. Le label portant l'appellation protégée et la marque de certification numérotée doivent garantir que le produit a été soumis à un système de contrôle tout au long de la chaîne de production et qu'il est possible d'en retracer l'origine.

2.8. Un produit qui présente des garanties de qualité est bien accepté sur les marchés. Ce constat implique l'apparition massive d'imitations qui veulent s'approprier le prestige lié à une dénomination géographique donnée. L'utilisation frauduleuse d'une dénomination attribuée à des produits ne provenant pas de la zone géographique à laquelle cette dénomination se réfère doit être combattue. Le Comité invite la Commission et le Conseil à renforcer les dispositions en matière de contrôle, dans le but de garantir que tous les États membres réalisent un contrôle réel et efficace de la protection octroyée par le Règlement (CEE) n° 2081/92 aux produits munis d'une AOP/IGP. Dans ce contexte, le Règlement (CEE) n° 2081/92 doit également protéger les AOP/IGP, en interdisant expressément l'exportation, de l'Union européenne vers un pays tiers, de tout produit ou imitation qui fasse un usage inadéquat d'une AOP/IGP.

(1) CES 972/98, JO C 284 du 14.9.1998, p. 62 (rapporteuse: Mme Santiago).

(2) CES 362/2002 (rapporteur: M. Ribbe).

2.8.1. Les titulaires de la dénomination doivent quant à eux mettre tout en œuvre pour que les normes de protection de leurs produits soient respectées. Lorsqu'un produit est mis sur le marché, il faut impérativement assurer sa traçabilité et la véracité des informations fournies aux consommateurs. Par ailleurs, afin de promouvoir la qualité en tant qu'élément distinctif des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées, les États membres et la Commission doivent garantir que celles-ci continuent de présenter, au fil du temps, les critères requis pour leur reconnaissance, leur enregistrement et leur protection. Les AOP/IGP se fondent sur la spécificité du produit, la région ou le système de production et/ou de fabrication. Le CESE est d'avis que l'octroi d'une AOP ou d'une IGP doit se faire avec une rigueur extrême afin d'éviter tout excès susceptible de dénaturer les éléments distinctifs.

2.8.2. S'agissant des relations entre les marques et les AOP/IGP, tant au niveau communautaire qu'international, si la priorité doit être accordée à l'intérêt général et collectif représenté par les AOP/IGP, le Comité considère toutefois que ces deux formes de propriété intellectuelle méritent une protection adéquate, dans la mesure où elles permettent toutes deux de traiter des problèmes tels que la concurrence déloyale ou la publicité mensongère.

2.9. Compte tenu de la libéralisation ultrarapide des marchés et des politiques agricoles favorisant la production en masse, il est de plus en plus nécessaire de différencier et de diversifier l'offre. C'est l'exclusivité qui doit conférer une stabilité aux produits qui sortent du lot parce qu'ils sont différents des autres produits de même classe. L'accord ADPIC rend nécessaire la révision de l'actuel règlement sur la protection des dénominations et des indications géographiques.

2.10. Il est impératif d'établir des règles permettant d'enregistrer les produits de qualité sans que ceux-ci ne perdent leur caractère exclusif. Actuellement, le niveau de protection au plan international se situe en deçà du niveau communautaire. Le Comité estime qu'il n'est pas approprié de procéder à une «mondialisation» dans ce secteur s'il n'existe pas de règles adéquates pour protéger des produits de qualité qui favorisent le développement de zones rurales précises. Aussi le Comité invite-t-il la Commission à élaborer une stratégie la plus agressive possible pour renforcer la protection des AOP et des IGP dans le contexte des accords ADPIC, de telle sorte qu'elle soit équivalente à la protection et aux exigences en vigueur sur le marché communautaire.

2.11. Il est important de continuer d'accroître le nombre de produits susceptibles de bénéficier d'une protection au-delà des frontières nationales tout en conservant leur valeur ajoutée et leur spécificité de produit de qualité. L'augmentation du

nombre d'enregistrements intervenue ces dernières années et l'ajout de nouveaux types de produits tels que les vinaigres, le miel, les fleurs et les plantes ornementales, le liège, etc. démontrent l'intérêt grandissant porté par les producteurs à la protection du nom de leurs produits.

2.12. Afin d'augmenter le nombre des produits traditionnels susceptibles de faire l'objet de ces mesures de protection et, partant, de favoriser le développement d'un nombre accru de zones rurales, le Comité est d'avis que d'autres produits agricoles pourraient parfaitement être insérés à l'annexe II du Règlement (CEE) n° 2081/92.

2.13. Il convient toutefois également d'insister sur la possibilité de protéger, par un cadre juridique spécifique, les produits artisanaux non agricoles qui présentent une spécificité liée à une zone géographique donnée.

3. Observations spécifiques

Champ d'application de la protection

3.1. Le Règlement (CEE) n° 823/87 du Conseil ⁽¹⁾ établissant les critères de qualité et les appellations d'origine des vins ne contient pas de dispositions spécifiques pour le vinaigre de vin. Si des appellations d'origine pour les vinaigres de qualité existent depuis longtemps, elles n'ont fait, jusqu'ici, l'objet d'aucune protection au niveau communautaire et les transformateurs n'ont pas eu beaucoup d'occasions de promouvoir et de mettre en valeur le vinaigre de qualité. L'intégration de ce produit dans le registre des appellations d'origine permet de développer ce marché, avec les avantages qui en découlent pour tous les secteurs concernés, des producteurs aux consommateurs.

3.2. Le règlement a pour objectif de définir les règles à suivre pour l'enregistrement et le contrôle des AOP et des IGP relatives aux produits agricoles et aux denrées alimentaires et de garantir ainsi leur protection. Les eaux minérales et de source n'étant pas des produits de ce type, il est logique qu'elles n'entrent pas dans le champ d'application du règlement. Par ailleurs, compte tenu des problèmes d'adaptation constatés avec les dénominations déjà couvertes par le Règlement (CEE) n° 2081/92, le Comité considère qu'il est opportun d'exclure ces eaux du registre des produits agro-alimentaires proprement dits.

3.2.1. La Directive 80/777/CEE ⁽²⁾ du Conseil du 15 juillet 1980 a pour objet le rapprochement des législations des États membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce

⁽¹⁾ JO L 84 du 27.3.1987.

⁽²⁾ JO L 229 du 30.8.1980.

des eaux minérales naturelles. Même si la finalité de cette directive n'est pas la protection des indications géographiques pour des eaux, le Comité considère, à l'instar de la Commission, que les eaux minérales naturelles et de source doivent relever de cette directive puisqu'elle établit une réglementation pour ces eaux.

3.3. Le CESE demande que le règlement fasse spécifiquement mention des produits agricoles et des denrées alimentaires, ou des produits complémentaires d'activités agricoles, y compris les produits de la pêche, dont l'origine et les caractéristiques spécifiques sont liées à une zone géographique déterminée. Ces produits pourront ainsi relever du champ d'application du règlement à l'examen. Les produits proposés sont: la laine, l'osier, la moutarde et les pâtes.

Panorama extracommunautaire

3.4. Comme nous l'avons dit, les accords ADPIC fixent les règles que tous les États membres doivent respecter pour éviter l'utilisation frauduleuse d'une indication géographique (article 22) et contiennent des dispositions relatives à la résolution de conflits entre marques et IGP. À cette fin, les ressortissants de tous les États membres de l'OMC doivent bénéficier du droit de s'opposer à l'enregistrement d'une dénomination, pour autant qu'il soit démontré que les intérêts légitimes des ressortissants du pays demandeur sont lésés.

3.5. S'agissant de la possibilité pour les ressortissants de certains pays tiers de recourir à un «groupe spécial» en cas de non-respect des accords ADPIC par l'UE, le Comité appuie les nouvelles modifications proposées par la Commission visant à protéger la reconnaissance des dénominations européennes à l'échelle mondiale. Ces modifications permettront à tous les membres de s'opposer à un enregistrement, ce qui permet par ailleurs d'éviter les conflits.

3.6. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il faut exercer un contrôle rigoureux et procéder à un examen minutieux avant d'accepter une opposition. Les demandes doivent être dûment justifiées pour que l'inscription d'une indication géographique soit annulée et, en tout cas, la justification doit se fonder uniquement et exclusivement sur la situation du demandeur sur le marché communautaire.

3.7. L'intensification du commerce de produits faisant l'objet d'une appellation d'origine implique des échanges avec les pays tiers. Il est indispensable que les appellations d'origine communautaires puissent bénéficier, en dehors de nos frontières, de la protection dont elles jouissent sur le territoire communautaire. Il est logique d'élaborer une politique de réciprocité et d'offrir aux pays tiers la possibilité d'enregistrer

leurs produits sur le marché communautaire, pour autant que nos produits bénéficient d'une protection identique dans ces pays. De la même manière, les pays tiers qui souhaitent que les noms de leurs produits soient protégés sur notre marché doivent démontrer au préalable qu'ils disposent d'un système d'évaluation, d'opposition et de contrôle équivalent au système communautaire.

3.8. Le Comité insiste sur le fait qu'une protection des produits de pays tiers qui bénéficient d'une AOP/IGP répondant aux mêmes exigences que la protection en vigueur sur le territoire communautaire permettra d'éviter la concurrence déloyale et le dumping sur le marché de la qualité. De même, la protection des AOP/IGP de l'Union européenne sur les marchés des pays tiers doit permettre d'éviter la concurrence déloyale des imitations et la piraterie. Aussi les pays tiers bénéficiaires de cette réciprocité doivent-ils garantir des dispositifs de contrôle adéquats.

Garantie concernant la différenciation des dénominations

3.9. La valeur ajoutée des produits bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP provient en grande partie de leur caractère exclusif ainsi que de la qualité intrinsèque que leur confère la manière privilégiée dont ils ont été obtenus.

3.10. Le nom donné aux différentes indications géographiques en raison de la qualité du produit concerné, ainsi que la protection de ce nom, sont l'élément fondamental qui les identifie en tant que produits exclusifs d'une région déterminée, ne pouvant être obtenus que dans les conditions et par les usages locaux et traditionnels mentionnés.

3.11. La protection de l'exclusivité d'une dénomination est la garantie de la reconnaissance de sa qualité à tous égards. Le Comité partage l'avis selon lequel il faut, d'une manière générale, éviter les cas d'homonymie entre les IGP et les marques, qu'elles soient enregistrées ou non.

3.12. Si la rigueur qui est de mise dans la résolution des conflits susceptibles de se poser entre les IGP et les marques doit clairement apparaître dans la réglementation, le Comité considère toutefois qu'il faut, en cas de conflit entre une AOP une IGP et une marque antérieure, qu'elle soit enregistrée ou acquise par l'usage, appliquer un traitement équitable qui ne donne lieu à aucun malentendu géographique.

3.13. L'ajout des marques acquises par l'usage garantit une meilleure protection contre une éventuelle concurrence déloyale sur le marché des produits de qualité. Le règlement prévoit également qu'une coexistence est possible, pour autant qu'elle soit dûment motivée, entre une IGP et une marque acquise par l'usage. Cette coexistence se fera toujours au détriment de l'IGP compte tenu de la possibilité, si minime soit-elle, que le consommateur soit induit en erreur, ce qu'il faut absolument éviter.

3.14. La modification des dates de référence afin de résoudre ces conflits permet d'adopter une attitude plus restrictive en ce qui concerne l'autorisation de coexistence entre une marque et une IGP homonymes. Aussi, le Comité appuie-t-il la Commission lorsqu'elle propose d'appliquer comme date de référence pour la protection la date de dépôt de la demande d'enregistrement de l'AOP/IGP, au lieu de la date de publication qui octroie le droit d'opposition. Ce critère est déjà utilisé dans le cas des marques enregistrées.

3.15. Par ailleurs, le Comité approuve la proposition visant à préciser davantage les exigences requises pour pouvoir enregistrer des dénominations homonymes, afin de préserver au maximum l'exclusivité conférée par un nom déterminé et faire en sorte qu'il n'y ait aucune erreur ou dépréciation de la reconnaissance d'un produit sur le marché de la qualité.

3.16. Compte tenu des controverses liées à l'enregistrement de dénominations existantes via la procédure simplifiée et du fait qu'une longue période de transition s'est écoulée depuis l'approbation du Règlement (CEE) n° 2081/92, qu'il ne reste qu'une dénomination de fromage à inscrire au registre et que l'article 17 du Règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil ne prévoit pas le droit d'opposition requis par les ADPIC, le Comité appuie la proposition visant à supprimer cet article 17 qui faisait, à l'époque, office de mesure transitoire en vue d'une harmonisation rapide des régimes d'enregistrement nationaux qui existaient dans les différents États membres. Le Comité considère toutefois qu'il faut achever de traiter normalement les dossiers d'enregistrement des AOP/IGP actuellement examinés dans le cadre de la procédure visée à l'article 17 du Règlement (CEE) n° 2081/92.

4. Conclusions

4.1. Le Comité approuve dans les grandes lignes les modifications que la Commission propose d'apporter au Règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil et qui font l'objet du présent avis.

4.2. Conformément aux paragraphes 2.8 et 2.9, le Comité invite la Commission et le Conseil à renforcer la protection des AOP/IGP dans le cadre de l'OMC. Le respect des accords internationaux en matière de protection de produits de qualité doit aller de pair avec celui des exigences que les pays communautaires veulent préserver, sans perdre de vue quels sont les véritables bénéficiaires de l'existence de ces dénominations et les conséquences sociales qui en découlent pour le développement des zones rurales de la Communauté. L'objectif qu'il convient d'atteindre dans le cadre des négociations internationales est, d'une part, la mise en œuvre efficace du système multilatéral de notification et d'enregistrement arrêté pour les vins et les boissons spiritueuses et, d'autre part, l'extension à tous les produits agricoles et à toutes les denrées alimentaires du niveau de protection actuellement prévu par l'accord ADPIC pour les vins et les boissons spiritueuses, y compris le mécanisme d'enregistrement multilatéral.

4.3. Le CESE réitère qu'il est nécessaire d'améliorer les dispositions relatives au contrôle, afin que tous les États membres appliquent effectivement la protection octroyée par le Règlement (CEE) n° 2081/92 aux produits bénéficiant d'une AOP/IGP.

4.3.1. Il faut encourager la protection d'un plus grand nombre de produits de qualité tout en veillant à la non-prolifération injustifiée d'AOP/IGP ne correspondant pas exactement à l'esprit d'authenticité et de spécificité caractéristiques des produits visés par la protection afin de ne pas dénaturer la mise en valeur de l'ensemble des produits protégés.

4.4. Enfin, le Comité souligne l'importance que revêt la promotion de produits protégés par les AOP/IGP. Il estime qu'il est nécessaire de renforcer les politiques de promotion, qui sont complémentaires aux politiques de qualité et qui améliorent la communication et l'information des consommateurs, l'objectif étant de protéger le droit de ceux-ci à choisir la qualité spécifique d'un produit obtenu dans une région géographique donnée selon des méthodes traditionnelles scrupuleusement respectées et adaptées par les producteurs et les fabricants.

Bruxelles, le 17 juillet 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 relatif aux mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés»

(COM(2002) 85 final — 2002/0046 (COD))

(2002/C 241/11)

Le 1^{er} mars 2002, conformément aux dispositions de l'article 175(1) du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 juin 2002 (rapporteur: M. Espuny Moyano).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 123 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Proposition de la Commission

1.1. Dans le cadre du protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, la proposition de la Commission vise à mettre en place un système commun de notification et d'information concernant les exportations d'OGM vers les pays tiers, afin de contribuer à assurer un niveau adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des OGM.

1.1.1. La proposition de la Commission comporte quatre chapitres: objectifs, champ d'application et définitions; exportations d'OGM vers les pays tiers; mouvements transfrontières non intentionnels; dispositions communes.

1.2. Champ d'application

1.2.1. La proposition de règlement s'applique aux exportations et aux mouvements transfrontières non intentionnels de tous les OGM pouvant avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine.

1.2.2. Sont exclus du champ d'application de la proposition les médicaments à usage humain et les OGM destinés à être volontairement disséminés dans l'environnement, qui font l'objet d'une décision des Parties au protocole, dans laquelle ils sont considérés comme étant peu susceptibles d'avoir des effets défavorables.

1.3. Exportations d'OGM vers les pays tiers (chapitre 2)

1.3.1. Avant le premier mouvement transfrontière de tout OGM destiné à être volontairement disséminé dans l'environnement, l'exportateur veille à adresser une notification à l'autorité nationale compétente pour l'importation.

1.3.2. En l'absence de réponse dans le délai prévu pour sa réception, l'exportateur envoie un rappel. L'exportateur

conserve une trace de la notification et l'accusé de réception, et adresse une copie de ces documents à l'autorité nationale compétente de l'État membre exportateur ainsi qu'à la Commission.

1.3.3. La Commission notifie au Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques (CEPRB), au nom de la Communauté, toute décision finale concernant l'utilisation par la Communauté, y compris la mise sur le marché, d'un OGM pouvant faire l'objet de mouvements transfrontières en vue d'être utilisé directement pour l'alimentation humaine ou animale, ou d'être transformé.

1.3.4. Les exportateurs veillent à ce que l'on indique à l'opérateur qui réceptionne le produit si celui-ci est constitué d'OGM ou en contient et à ce qu'on lui communique le(s) code(s) spécifique(s) attribué(s) aux OGM, ou une déclaration de l'opérateur, attestant que le produit est uniquement utilisé pour l'alimentation humaine ou animale, ou uniquement destiné à la transformation, et précisant les codes spécifiques correspondant aux OGM que le produit peut contenir.

1.3.5. Les informations pertinentes doivent être communiquées au CEPRB pour être dûment coordonnées et harmonisées.

1.4. Mouvements transfrontières non intentionnels

1.4.1. Lorsque se produit un incident ayant pour résultat une dissémination involontaire d'OGM, les États membres prennent les mesures nécessaires pour informer la population, notifient immédiatement l'incident à la Commission, aux autres États membres, aux États effectivement touchés ou susceptibles de l'être, au CEPRB et le cas échéant aux organismes internationaux compétents, et consultent les États effectivement touchés ou susceptibles de l'être. Cette notification inclut les informations spécifiées à l'annexe III de la proposition.

1.5. Dispositions communes

1.5.1. Ces dispositions définissent les données que les États membres communiquent à la Commission et celles que la Commission notifie au CEPRB.

1.5.2. La Commission désigne un correspondant et chaque État membre désigne le sien ainsi que l'autorité nationale compétente.

1.5.3. Chaque État membre établit le régime de sanctions correspondant.

2. Observations générales

2.1. Le Comité reconnaît combien il est important de mettre en œuvre le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques afin de concourir efficacement à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique et d'éviter les risques pour la santé humaine.

2.2. Le CESE accueille avec satisfaction la proposition de la Commission, qui contribue à clarifier la législation sur les OGM et met en avant le principe de précaution.

2.3. Le CESE estime que la fonction de coordination attribuée au CEPRB aura sans aucun doute des effets positifs.

2.4. La proposition de la Commission n'aura pas d'impact économique sur les importations, qui resteront soumises à la réglementation communautaire. Elle aura une incidence économique mineure sur les exportations mais permettra de renforcer la sécurité juridique.

3. Observations particulières

3.1. L'article 23.3 du Protocole de Cartagena stipule que les signataires de l'accord s'efforcent d'informer le public sur les moyens d'accès au Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques (CEPRB). Le CESE relève que la proposition de règlement de la Commission ne fait absolument pas mention de cet aspect.

3.2. L'article 13 («Sanctions») dispose que les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux infractions et prennent les mesures nécessaires à leur mise en œuvre. Le CESE est conscient du fait que le régime des sanctions est de la compétence exclusive des États membres, mais il suggère néanmoins que l'on s'efforce d'appliquer dans les différents États des dispositions harmonisées tant en ce qui concerne les infractions que le niveau des sanctions.

3.3. Le CESE se déclare préoccupé par les difficultés qui pourraient survenir dans l'hypothèse d'une absence de réponse aux notifications de l'exportateur, ce qui pourrait déboucher sur une paralysie des exportations, avec les répercussions économiques que cela suppose. Il considère cependant que la longueur des délais prévus (60 jours pour accuser réception de la première notification, 270 jours pour y répondre plus 60 jours pour répondre au rappel qui est adressé en cas de non-réponse dans le délai précité de 270 jours) peut influencer négativement sur les échanges commerciaux. Serait-il possible de réduire ces délais?

3.4. Le CESE se félicite de l'application stricte par la Commission, conformément à l'article premier du protocole de Cartagena, du principe de précaution précédemment consacré par le principe 15 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, sur une question aussi controversée que celle de la libération intentionnelle ou involontaire d'OGM.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la Directive 69/208/CEE concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres»

(COM(2002) 232 final — 2002/0105 (CNS))

(2002/C 241/12)

Le 21 juin 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 2 juin 2002 (rapporteur : M. Sabin).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 126 voix pour, sans voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Le 30 juin 1969, le Conseil a adopté une Directive 69/208/CEE concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres considérant que la production de ces plantes tenait une place prépondérante dans l'agriculture de l'Union européenne. C'est pourquoi, les agriculteurs devaient obtenir des semences certifiées pour garantir l'identité et la pureté variétale. Afin d'accompagner le développement technologique de la filière oléagineuse, la Commission a décidé, le 27 juin 1995, l'organisation d'un essai temporaire sur la commercialisation de semences hybrides et d'associations variétales de colza et de navette dans le cadre de la Directive 69/208/CEE en vue de fixer les conditions auxquelles doivent satisfaire ces types de semences. Arrivant au terme de la période d'essai, la Commission propose de régulariser la commercialisation de ces hybrides et les associations variétales en les incluant dans le champ de la Directive 69/208/CEE.

2. Contenu de la proposition

2.1. La Directive 69/208/CEE concerne la commercialisation de semences de plantes oléagineuses et à fibres commercialisées à l'intérieur de la Communauté et destinées à la production agricole à l'exclusion des usages ornementaux.

2.2. Les semences de ces plantes ne peuvent être commercialisées que si elles ont été officiellement certifiées «semences de base» ou «semences certifiées», selon les dispositions prévues à son annexe II. Des dispositions dérogatoires ont été prévues. Cette directive prévoit également que chaque État membre établisse une liste officielle des variétés de plantes oléagineuses admises sur son territoire.

2.3. Les conditions d'emballage et d'étiquetage des semences certifiées sont également précisées dans la Directive 69/208/CEE.

2.4. L'essai temporaire, autorisé le 27 juin 1995⁽¹⁾, par la Commission permet la commercialisation de semences d'hybrides et d'associations variétales pour le colza et la navette, tout en déterminant des conditions pour la production de semences. Elles portent essentiellement sur les conditions de stérilité mâle, la pureté variétale minimale, la distance minimale d'isolement par rapport à des sources voisines de pollen. Les conditions d'étiquetage retenues sont similaires à celles de la Directive 69/208/CEE.

2.5. La Proposition de la Commission vise à régulariser les dispositions de cet essai temporaire en les incluant dans la Directive 69/208/CEE. La durée maximale légale d'une période d'essai temporaire étant de 7 ans, la Commission propose de mettre en œuvre ces nouvelles dispositions à compter du 30 juin 2002.

3. Remarques générales

3.1. Le Comité prend bonne note de la proposition de la Commission qui élargit le champ d'application de la directive n° 69/208/CEE à l'ensemble des hybrides et associations variétales de plantes oléagineuses et à fibres.

3.2. Le Comité souligne que, depuis près de trente ans, la contribution de la sélection a été primordiale dans l'amélioration du rendement des plantes oléagineuses. L'amélioration génétique a permis également de répondre, en peu de temps, aux contraintes nouvelles qui se sont imposées au colza concernant la suppression de l'acide érucique ou la diminution du taux de glucosinolate.

3.3. Le développement des «hybrides F1» est une voie récente pour les sélectionneurs. Elle permet de travailler plus rapidement sur les critères tels que le potentiel de rendement, la teneur en huile, la résistance aux maladies (exemple du Phoma) ou encore sur de fortes diminutions de la fertilisation azotée.

⁽¹⁾ Décision n° 232/95/CE (JO L 154 du 5.7.1995) modifiée par Décision n° 84/1999/CE (JO L 27 du 2.2.1999).

3.4. Cette méthode de sélection s'appuie, d'un point de vue génétique, sur l'effet d'hétérosis. Il est donc nécessaire de maintenir une grande diversité génétique pour l'application de cette pratique. L'utilisation des hybrides représente de l'ordre de 15 % à 20 % des surfaces ensemencées en colza en France et de l'ordre de 15 % en Allemagne en 2000 ⁽¹⁾. Les associations variétales représentent, quant à elles, une solution temporaire pour les sélectionneurs avant qu'ils puissent proposer des variétés hybrides. Les associations variétales représentent moins de 10 % des surfaces ensemencées en colza en France pour l'année 2000 ⁽²⁾.

3.5. Comme le Comité l'a déjà souligné dans son avis ⁽³⁾ sur la relance d'un plan protéines végétales au niveau communautaire, l'appui à la recherche et au développement de nouvelles variétés permettant d'améliorer la productivité de ces plantes est nécessaire. C'est pourquoi le Comité appuie l'initiative de la Commission visant à intégrer dans le champ de la Directive 69/208/CEE la commercialisation des hybrides et associations variétales de plantes oléagineuses et à fibres, avant le 30 juin 2002.

4. Remarques spécifiques

4.1. La production de semences de variétés hybrides ou d'associations variétales est réalisée à l'aide de croisements orientés grâce à une pollinisation entre une lignée mâle stérile et une autre lignée mâle. Dans ce cadre, les pratiques retenues pour assurer la pureté variétale sont très importantes, tout en

(1) Données obtenues auprès de AMSOL (Industrie des semences de plantes oléagineuses) et du GNIS (Groupement National Interprofessionnel des Semences).

(2) Données obtenues auprès de AMSOL (Industrie des semences de plantes oléagineuses).

(3) Avis du CES n° 26/2002 (JO C 80 du 3.4.2002).

sachant que la pratique de la pollinisation croisée et des aléas climatiques ne permet pas d'obtenir une pureté variétale à 100 %. L'essai temporaire de la Commission portait, dans son annexe, sur ces modalités de production des semences certifiées en vue de garantir une identité et un niveau de pureté variétale des lots de semences.

4.2. Bien que ces questions relèvent de la procédure de comitologie (comité permanent des semences et plants), le Comité économique et social européen souligne que la Commission ne présente pas de bilan des différents critères utilisés et de leur pertinence concernant l'identité et la pureté variétale.

4.3. Le Comité demande à la Commission de présenter ses conclusions, avant le 30 juin 2002, sur les critères à retenir pour définir la pureté variétale sachant que ce critère portera de plus en plus à conséquence dans la mesure où le potentiel génétique des variétés sera élaboré.

5. Conclusions

5.1. Le Comité appuie la proposition de la Commission qui vise à régulariser l'essai temporaire de commercialisation de variétés hybrides ou d'associations de variétés de plantes oléagineuses car cette mesure peut concourir, en partie, au rétablissement du déficit important de l'Union européenne en matières riches en protéines végétales.

5.2. Pour autant la Commission devrait présenter un bilan de cet essai temporaire, notamment sur les critères utilisés pour assurer l'identité et la pureté variétale lors de la production de lots de semences. Le Comité souligne que l'obligation de résultat dans le secteur de la production des semences doit permettre une adaptation des pratiques avec les techniques les plus performantes.

Bruxelles, 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «L'avenir de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement et de la mutation vers l'économie de la connaissance»

(2002/C 241/13)

Le 1^{er} mars 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, alinéa 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis à l'avis d'initiative sur «Le Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale», sur le thème susmentionné.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son supplément d'avis le 25 juin 2002 (rapporteur: M. Malosse).

Lors de sa 392^{ème} session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet) le Comité économique et social a adopté le présent supplément d'avis par 127 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Résumé

- A. La perspective de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale et la mutation de notre société vers l'économie de la connaissance créent de nouvelles conditions pour la mise en œuvre d'une politique de cohésion au niveau de l'Union européenne.
- B. Ces nouvelles conditions légitiment encore davantage une politique de cohésion plus ambitieuse dans la perspective de faire, d'ici 2010, de l'Union élargie, l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde.
- C. Le groupe d'étude de la section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargé de la préparation des travaux du Comité en la matière, s'est rendu dans une région de l'UE d'objectif 1 (Andalousie) et une région d'un pays candidat (l'est de la Slovaquie) afin d'auditionner les forces économiques et sociales locales et confronter ainsi ses analyses avec la réalité du terrain.
- D. Le Comité est convaincu de la nécessité d'une profonde réforme des principes, conditions générales, priorités et modalités de la politique de cohésion.
- E. Une telle réforme doit aussi se traduire par une révision des critères d'éligibilité, incluant, à côté des ratios habituels, d'autres paramètres tels l'éloignement, l'isolement, le déficit d'éducation et de culture d'entreprise ainsi que l'absence d'une société civile bien structurée.
- F. La préparation de la réforme devrait pouvoir s'appuyer sur un document de référence donnant une vision d'ensemble de la situation économique et sociale des régions et des États membres après l'élargissement. Ce document prospectif préparé par la Commission devrait être disponible dès le début 2004.
- G. Sans vouloir uniformiser, la politique de cohésion doit favoriser les initiatives locales et nationales pour surmonter les handicaps structurels et développer un climat propice à la croissance et la prospérité. Ces interventions doivent aller au-delà des seules aides financières, en favorisant en particulier l'esprit d'entreprise et le partenariat public/privé. Elles doivent aussi éviter de créer un état d'esprit d'assistance et des distorsions de concurrence.
- H. Une participation étroite des forces économiques et sociales, commençant par une meilleure information, doit favoriser une meilleure adéquation entre les besoins réels et les interventions de l'Union. L'action de l'Union européenne en faveur de la cohésion doit être davantage visible.
- I. Le développement des capacités de bonne gouvernance, incluant le rôle de la société civile organisée, l'éducation au sens large et les infrastructures de base devraient être les trois grandes priorités d'une nouvelle politique de cohésion. Elles prendront en compte l'impérieuse nécessité du développement durable.
- J. La simplification des procédures européennes s'impose. Le Comité a élaboré des propositions concrètes pour de nouvelles méthodes d'action basées sur les principes de transparence, de participation et de modernité.
- K. La mise en place d'un fonds unique, suffisamment flexible pour s'adapter aux besoins du terrain, contribuerait à une plus grande simplicité d'utilisation et assurerait aussi une plus grande visibilité. Il serait complété par une facilité d'accès direct pour les acteurs, destinée à favoriser les partenariats et la diffusion des meilleures pratiques. Pour d'autres politiques sans vocation territoriale ou destinée à des questions spécifiques, des instruments distincts pourraient être mis en place.

L. À une programmation trop contraignante devraient se substituer des contrats d'objectifs incluant la participation des ressources politiques nationales et locales, tout comme des investissements privés et des aides remboursables.

M. Le Comité demande que des moyens suffisants soient accordés à la politique de cohésion, mais avec la flexibilité nécessaire pour inciter à la qualité des projets. Il conviendrait de mener une évaluation qualitative comparée et également d'assurer la cohérence avec les grandes priorités de l'UE et de veiller au respect des principes de bonne gestion des fonds publics.

2. Le contexte de supplément d'avis d'initiative: Un nouvel environnement pour la politique de cohésion

2.1. Dans un premier avis adopté à la session plénière du 25 avril 2001 ⁽¹⁾, le Comité a présenté une première réponse politique et apporté, ainsi, sa contribution au Forum sur la Cohésion que la Commission européenne a organisé les 21 et 22 mai 2001. Cet avis appuie largement le principe d'une politique de cohésion renouvelée et dotée de moyens supplémentaires pour faire face aux conséquences de l'élargissement.

2.2. Ce supplément d'avis a pour ambition de poursuivre et d'approfondir la réflexion du Comité, à partir des informations contenues dans le «Deuxième rapport sur la Cohésion ⁽²⁾» et dans le «Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale» ⁽³⁾. Il tient également compte des rapports réguliers de la Commission sur les pays candidats. En effet, la perspective d'un élargissement, en 2004, de l'Union européenne à vingt-cinq pays (et à plus long terme, sans doute davantage) pose fondamentalement la question des références, des objectifs, des priorités et des méthodes d'une politique de cohésion, d'autant que les nouveaux pays entrants sont, en très grande majorité, bien moins développés que les États membres actuels. Le revenu par habitant des pays candidats actuels se situant généralement bien en deçà du niveau moyen de l'UE, parfois, pour certaines régions ou pays à peine à 1/4 de la moyenne communautaire.

2.3. Ce supplément d'avis veut aussi élargir la réflexion aux implications, pour la politique de cohésion, de la mutation vers l'économie de la connaissance. En effet, le Comité partage les objectifs généraux de l'Union qui, lors du Sommet européen

de Lisbonne en mars 2000, s'est fixé comme but de devenir, d'ici 2010 «la première économie du monde dans l'économie de la connaissance».

2.3.1. Le Comité attache aussi, dans ce contexte, une grande importance aux processus dits de Cardiff, de Luxembourg et de Göteborg, qui élargissent la notion de cohésion territoriale et économique à sa dimension sociale, aux actions en faveur de l'emploi ainsi qu'au développement durable.

2.3.2. Le Comité intègre également dans ses priorités la charte européenne des petites entreprises adoptée au Sommet européen de Feira, insistant sur la contribution déterminante de l'esprit d'entreprise à la croissance potentielle de l'Europe. Le Comité souligne, dans ce contexte, la nécessité de soutenir et de renforcer les entreprises existantes.

2.4. La réflexion du Comité devrait aussi s'inscrire dans le contexte, encore plus large, des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe qui ont démarré le 28 février 2002. Le Comité, qui est représenté à la Convention par trois observateurs, entend y apporter une contribution originale pour faire entendre la voix des organisations à caractère économique et social de la société civile européenne, y compris des pays candidats à l'adhésion avec lesquels le Comité a établi des contacts très suivis.

2.5. Afin d'enrichir sa réflexion et rencontrer les analyses des organisations locales de la société civile, le groupe d'étude de la section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» chargé de préparer les travaux du Comité, s'est rendu en Andalousie, éligible actuellement à l'objectif 1 des politiques structurelles ainsi qu'au fonds de cohésion, une des régions d'Europe les plus concernées par la politique de cohésion, pour y tenir une audition commune avec le Conseil économique et social d'Andalousie les 20 et 21 septembre 2001 ⁽⁴⁾.

2.6. Selon le même principe, le groupe d'étude s'est rendu les 7 et 8 mars 2002 dans l'est de la République slovaque à Presov et a auditionné les organisations locales issues du monde économique et social et de la société civile afin de connaître leur degré d'information sur les politiques communautaires, leur expérience des fonds de préadhésion ainsi que de mesurer leurs attentes en matière de politique de cohésion quand leur pays aura intégré l'Union européenne ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ JO C 193 du 10.7.2001.

⁽²⁾ COM(2001) 24 final.

⁽³⁾ COM(2002) 46 final.

⁽⁴⁾ Voir en annexe 1 le questionnaire qui a servi de base à l'audition.

⁽⁵⁾ Voir en annexe 2 le questionnaire qui a servi de base à l'audition.

3. Les constats

3.1. *Le rôle fondamental de la politique de cohésion*

3.1.1. Le rôle de la politique de cohésion sera fondamental à l'égard des pays candidats d'Europe centrale et orientale. Leur retard économique et la vétusté de leurs infrastructures sont des réalités bien connues aujourd'hui qui justifient pleinement l'application de la politique de cohésion dès leur accession à l'Union.

3.1.2. On constate aussi, à l'intérieur même des pays candidats comme la Pologne, la Hongrie, la République tchèque ou la Slovaquie, un accroissement des disparités régionales. Ainsi en Slovaquie, la région de Bratislava atteint un PIB/habitant proche de la moyenne communautaire (95 %) avec un faible taux de chômage (6,6 %), tandis que l'est du pays, comme la région de Presov, n'est qu'à 39 % de la moyenne de l'UE et connaît un taux de chômage dépassant les 50 % dans certains secteurs.

3.1.3. Pour les États membres actuels, la politique de cohésion conserve une grande importance. D'abord, l'attachement des régions d'objectif 1 aux politiques de cohésion est un fait politique majeur. Ainsi, en Andalousie, les forces économiques et sociales, tout en reconnaissant la nécessité de changements radicaux dans la politique de cohésion, la considèrent comme une composante fondamentale de l'Union et n'imagineraient pas de s'en voir privées, tant que leur retard structurel sur les autres régions de l'Union demeure conséquent.

3.1.4. Ensuite, certaines des régions bénéficiaires actuelles de la politique de cohésion, qui risquent d'en être écartés demain, connaissent encore de graves difficultés internes de cohésion territoriale, même si leur retard de développement par rapport à la moyenne communautaire s'est réduit sensiblement. Ainsi les critères traditionnels d'éligibilité (PIB/habitant, taux de chômage) ne prennent pas suffisamment en compte les difficultés d'ordre structurel, géographique ou culturel.

3.1.5. D'autre part, on remarque qu'au cours des cinq dernières années, les écarts de développement à l'intérieur de certains pays, et non des moindres (Espagne, Royaume-Uni) ont plutôt tendance à s'accroître. Ces disparités auraient été encore plus grandes sans l'intervention des politiques structurelles et de cohésion, en raison de la tendance lourde à la polarisation du développement économique dans les zones les plus riches. Mais encore faudrait-il que la politique structurelle soit lisible ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui dans de nombreux pays, du fait notamment d'une grande complexité, qui se mue souvent aussi en opacité! Il est essentiel de se poser la question de la valeur ajoutée de la politique européenne de cohésion pour ces régions. À première vue, l'intervention de l'UE pourrait être justifiée au nom du partenariat, de la coopération en réseau et des échanges d'expériences au-delà des cadres nationaux.

3.1.6. La cohésion sociale est aussi vitale que la cohésion territoriale selon les vues partagées communément au Comité. Dans ce contexte, le second rapport annuel et le premier rapport d'étape apportent des éléments de référence plutôt alarmants avec l'accroissement des disparités et notamment de l'exclusion sociale. L'existence, pour l'année de référence 1997, de pourcentages importants de population en dessous du seuil international de pauvreté, avoisinant les 20 % dans certains États membres (22 % au Royaume-Uni, 22 % en Grèce, 23 % au Portugal) devrait inquiéter davantage les responsables politiques de l'Union. En effet, comment prétendre à devenir la première économie du monde, dans le contexte de l'économie de la connaissance, avec un nombre aussi important d'exclus?

3.1.7. Enfin, — et cette réflexion vaut pour les objectifs 2 et 3 de la politique de cohésion —, il paraît opportun d'impliquer les régions de tous les États membres, eu égard à l'objectif d'une plus grande adhésion des citoyens à l'intégration européenne. Mais, à cet égard, les questions de visibilité et de valeur ajoutée communautaire semblent bien plus importantes que le montant même des aides européennes qui pourraient être poursoignées.

3.2. *Le refus de l'assistance*

3.2.1. Il faut dire ici clairement que l'objectif d'une politique de cohésion ne saurait être de gommer les écarts ou d'uniformiser les niveaux de développement. Il y aura toujours, pour des raisons objectives et subjectives, des régions plus prospères que d'autres. L'objectif de la politique de cohésion doit continuer à être, d'une part, de réduire les effets des handicaps structurels (éloignement, insularité, ...) et, d'autre part, de valoriser les potentialités économiques et les initiatives locales. Le véritable développement est entre les mains des populations, des organisations de la société civile, des acteurs publics et des entrepreneurs.

3.2.2. Il faudra continuer à veiller à ce que les aides européennes soient des incitations à l'action et n'évoluent pas vers une forme d'assistance ou de dépendance. En effet, l'expérience acquise dans certains États membres actuels nous incite à faire comprendre aux États candidats que leur avenir appartient à eux seuls et à la capacité d'initiative de leurs citoyens et des acteurs économiques et sociaux, même si le soutien financier communautaire peut jouer un rôle d'accélérateur et de catalyseur des énergies.

3.2.3. La question d'un bon usage des aides apparaît aussi fondamentale pour des pays aux capacités administratives particulièrement affaiblies et qui connaissent de très graves problèmes de corruption. Il faudrait donc renforcer l'évaluation

et le contrôle des actions menées par l'Union et envisager même, pour les cas les plus graves, des sanctions à condition qu'elles n'affectent pas les populations concernées.

3.3. *Une grande faiblesse: l'insuffisante participation des acteurs économiques et sociaux*

3.3.1. La participation active de la société civile et le renforcement des capacités des organisations qui la composent sont des conditions nécessaires à un bon usage des politiques structurelles en vue d'un développement régional durable. La participation des acteurs non étatiques doit être effective à tous les stades des actions qui sont lancées: conception, mise en œuvre et évaluation. À cet égard, il est évident que le bilan de la politique communautaire est décevant. De nombreuses plaintes se font jour sur une participation insuffisante aux politiques communautaires, ce qui influe négativement sur la visibilité, la transparence et l'efficacité de la politique de cohésion.

3.3.2. Il est à noter que ce constat s'avère aussi exact pour les pays candidats où le trop faible développement des organisations locales sert de prétexte à un manque de transparence et à une quasi absence de participation des acteurs non gouvernementaux dans la mise en œuvre des aides de préadhésion. De plus, l'utilisation des programmes de préadhésion dont le démarrage a déjà subi d'importants retards risque d'être ralenti si ces acteurs ne sont pas mobilisés à temps pour préparer des projets.

3.4. *Le besoin de nouvelles priorités*

3.4.1. Il est essentiel de mettre la politique de cohésion en adéquation avec les grands objectifs stratégiques de l'Union européenne, notamment les processus dits de Cardiff, Luxembourg, Lisbonne et Göteborg, que le dernier Sommet européen de Barcelone en mars 2002 a tenté de rendre cohérents. Les engagements de la Charte européenne des petites entreprises ainsi que les considérations sur la qualité des services publics, réaffirmés à Barcelone, doivent aussi être intégrés au débat sur les priorités. Le Comité est favorable à des orientations contraignantes intégrant les priorités politiques de l'Union et élaborées en partenariat avec les États membres, le Comité des régions et le Comité économique et social européen.

3.4.2. Alors que la puissance publique tend, un peu partout, à se recentrer sur ses prérogatives régaliennes au détriment de l'action économique directe, l'intervention communautaire

devrait également se concentrer sur l'essentiel, à savoir la création d'un environnement favorable à l'activité économique et à l'innovation: d'abord avec les infrastructures de base matérielles et immatérielles prises dans un sens très large, ensuite avec l'amélioration des ressources humaines.

3.4.3. Les subventions directes aux entreprises peuvent provoquer des effets négatifs: délocalisations d'entreprises d'un site vers l'autre, «chasse aux primes» et distorsions de concurrence. L'innovation dépend bien plus de la capacité des hommes et de l'environnement général que de subsides. Les entreprises, notamment les petites et moyennes, sont soucieuses aujourd'hui de disposer d'infrastructures de base de qualité, d'un bon niveau d'éducation et de qualifications adaptées à leurs besoins.

3.4.4. Le consensus social par le dialogue ainsi que l'existence d'organisations relais dans la société, autonomes, bien structurées et capables de fournir des services d'intérêt collectif tels que la représentation et l'information, peuvent être considérés aujourd'hui comme des conditions bien plus propices au décollage économique que des subventions.

3.4.5. La perspective d'un développement durable, au centre d'une nouvelle stratégie adoptée au Sommet européen de Göteborg au printemps 2001, rencontre l'adhésion de principe des forces économiques et sociales. Il faudrait en tirer toutes les conséquences. D'une part, le choix des modes de transport et des voies de communications doit prendre en compte l'impératif d'un développement soutenable. Le «tout voie routière» ne peut plus être présenté comme la seule solution pour régler les questions d'accessibilité et de désenclavement. Le transport ferroviaire et par voie d'eau, notamment pour les marchandises, devrait être privilégié autant que possible. D'autre part, la marche forcée de certaines régions européennes vers le tourisme de masse, avec l'obligation d'infrastructures coûteuses, qui ne sont utilisées que pendant une courte période de l'année, peut créer des réactions de rejet de la part des populations. La poursuite de cette activité devrait être accompagnée d'analyses plus détaillées sur l'intégration dans le tissu local et sur les effets sur l'environnement.

3.4.6. Il est important d'évaluer les priorités et méthodes d'action de l'Union européenne, par rapport au thème de l'économie de la connaissance. Selon le deuxième rapport sur la cohésion, 14 % du territoire de l'Union européenne concentre 50 % de la production de richesses et $\frac{3}{4}$ des dépenses en recherche/développement. Un des enjeux de la politique de cohésion pourrait être de faciliter la diffusion des nouvelles technologies et d'accroître ainsi les opportunités des régions les moins favorisées d'accéder à l'économie de la connaissance. Dans une région comme l'Andalousie, il existe un large

consensus entre les partenaires sociaux sur la priorité d'efforts concertés pour éviter de prendre du retard en matière d'utilisation des technologies de l'information et pour ne pas répéter les erreurs du passé quand cette région n'avait pas su ou n'a pas pu s'adapter à l'ère industrielle.

3.4.7. En matière d'économie de la connaissance, l'éducation et la formation occupent une place centrale. La séparation, héritée du passé, entre la formation professionnelle — qui est éligible au Fonds social européen — et l'éducation — qui n'est pas éligible — est devenue bien désuète aujourd'hui alors que l'Union européenne plaide, à juste titre, en faveur d'une éducation/formation tout au long de la vie. La question se pose avec une particulière acuité dans les pays candidats où les besoins de reconversion et de perfectionnement professionnel sont particulièrement importants. Aujourd'hui ce sont souvent les universités, et non plus les ressources naturelles, qui attirent les entreprises! On pourrait imaginer que, dans le cadre d'une politique de cohésion rénovée, l'éducation et la formation en deviennent les axes prioritaires pour favoriser l'émergence d'un cycle vertueux de la prospérité.

3.5. *Le besoin de nouvelles méthodes*

3.5.1. L'existence de très nombreux instruments pour la politique de cohésion (FEOGA/FSE/FEDER, Fonds de cohésion) favorise les doubles emplois. La même erreur semble avoir été commise dans les pays candidats avec la profusion d'outils tels ISPA, SAPARD, *Phare*, auxquels s'ajoutent *Tempus*, *Leonardo*, etc. qui créent la confusion et augmentent le désarroi d'une population largement ignorante des procédures européennes. Cette multiplicité d'instruments conduit aussi les opérateurs locaux à imaginer des projets segmentés en fonction des procédures européennes, au lieu d'approcher leurs besoins de manière globale et de définir leurs projets de manière intégrée multisectorielle. Pour simplifier, rendre plus lisibles et plus cohérentes les interventions de l'Union, on devrait fusionner les différents instruments structurels européens autour d'un seul outil suffisamment flexible pour s'adapter aux besoins et priorités locales.

3.5.2. Les procédures européennes ont, au fil des ans, privilégié la sophistication entraînant une très grande complexité des démarches au détriment de la visibilité et de l'accessibilité. On constate déjà les mêmes insuffisances dans les pays candidats pour la mise en œuvre des aides de préadhésion.

3.5.3. Des changements radicaux s'imposent donc en matière de simplification des procédures. Il faut aussi prévoir un renforcement de l'assistance technique aux administrations nationales et locales des pays candidats ainsi qu'aux acteurs économiques et sociaux qui devraient être appelés à jouer un rôle fondamental dans la mise en œuvre des programmes.

3.5.4. En matière de transparence également, des changements déterminants s'imposent. De véritables politiques et mécanismes d'information permanente devraient être mis en place en parallèle avec toute intervention communautaire.

4. **Pour une profonde réforme des principes et conditions générales de la politique de cohésion**

4.1. *De nouveaux principes*

4.1.1. L'élargissement de l'Union à des pays qui connaissent des situations tout à fait inédites ainsi que l'avènement de l'économie de la connaissance appellent une réforme fondamentale d'une politique qui a fait ses preuves, mais a révélé également de profondes faiblesses.

4.1.2. Le Comité réaffirme son appui aux principes d'une politique communautaire de cohésion, autant comme l'expression d'un attachement aux valeurs de solidarité que par souci pragmatique d'une meilleure compétitivité qu'on ne pourrait atteindre avec des territoires et des groupes sociaux qui resteraient à l'écart. Cet appui signifie aussi que cette politique, d'une manière ou d'une autre, devra s'appliquer autant à la réduction des écarts entre les régions qu'entre les groupes sociaux. L'objectif de cette politique n'est pas, tant soit peu, de gommer des écarts, mais plutôt de donner aux territoires et catégories les moins favorisés des atouts (infrastructures, éducation, organisations de la société civile) qui leur permettront de surmonter leurs handicaps et de rattraper leurs retards.

4.1.3. La politique de cohésion doit être un état d'esprit autant qu'un ensemble de moyens mis à disposition. En matière d'actions, il est clair qu'il faut une hiérarchie de priorités et que les seules aides budgétaires ne sont pas suffisantes. Les réformes structurelles, l'initiative des acteurs privés et du monde associatif, le transfert de savoir-faire et la diffusion des meilleures pratiques doivent être, à cet égard, davantage valorisés. L'utilisation des moyens budgétaires de l'Union doit être réservée au soutien des priorités essentielles par rapport aux handicaps les plus graves, au développement du partenariat ainsi qu'à la construction de réseaux de coopération, d'échange d'expériences et de diffusion des meilleures pratiques.

4.1.4. Pour la mise en œuvre des priorités essentielles, les moyens financiers communautaires doivent venir en complément et en appui des ressources nationales et locales, y compris en recourant plus systématiquement aux fonds privés. La dégressivité des aides doit être également érigée en principe, afin de ne pas favoriser des réflexes de passivité qui conduiraient à l'assistance permanente. Chaque euro public dépensé

doit avoir un effet catalysateur. En ce qui concerne les entreprises, les subventions, sources de distorsions de concurrence, doivent être proscrites et on doit surtout encourager les services d'appui aux petites et moyennes entreprises et à la création d'entreprises, ainsi que faciliter l'accès aux marchés financiers. Le principe d'additionnalité des ressources (UE, État membre, région, acteurs locaux et privés) est fondamental pour assurer la mobilisation des capacités et favoriser le partenariat. Il doit cependant ne pas rendre les procédures trop complexes et ne pas nuire à la visibilité de l'intervention communautaire.

4.1.5. Les analyser sur les nouveaux besoins et les nouvelles priorités devraient également conduire à prendre en compte d'autres critères d'éligibilité que le seul ratio PIB/habitant, notamment pour les États membres actuels, tels l'éloignement ou la «périphéricité», la difficulté d'accès, le déficit d'éducation, la faiblesse d'une culture d'entreprise, la capacité et le potentiel de gestion des services d'intérêt généraux, la faiblesse de structuration de la société civile et sa capacité à générer le développement local, le partenariat public/privé, l'apprentissage de la gestion de l'économie sociale.

4.2. De nouvelles conditions de mise en œuvre

4.2.1. À ce jour l'information et la participation de la société civile demeurent bien trop modestes. Il est indispensable d'assurer une transparence complète de l'application des politiques de cohésion et de tourner le dos aux pratiques confidentielles du passé. Le Comité plaide pour des actions structurées d'information au moyen de réunions de sensibilisation, guides pratiques, informations sur le web et dans les médias. Tout programme devrait dorénavant s'accompagner d'un programme d'information mis en œuvre au plan local et confié aux organisations locales de la société civile, en leur confiant une fonction de relais.

4.2.2. Préalablement à tout programme européen, une analyse des besoins au niveau régional doit être effectuée en s'assurant de la participation des acteurs économiques et sociaux, par exemple au travers de groupes de pilotages régionaux. Cette phase doit être soutenue par l'UE et être considérée comme le préalable à toute intervention communautaire.

4.2.3. Les acteurs économiques et sociaux de la société civile, retenus en fonction de leur représentativité et de leur légitimité, ainsi que les élus locaux, doivent être associés pleinement et sans limitation tant à la conception, à la mise en œuvre qu'à l'évaluation des actions qui seront menées. Le Comité préconise ainsi un recours généralisé aux subventions globales attribuées aux organisations locales, leur permettant notamment de gérer des petits projets qui sont souvent bien adaptés aux besoins.

4.2.4. Les actions d'échanges d'expériences et de coopération entre régions demeurent encore trop confidentielles et sans impact réellement significatif. Il est ainsi regrettable que les régions en retard de développement ne puissent bénéficier davantage des expériences réussies menées dans d'autres régions européennes. Une intensification de ces échanges s'impose donc, par exemple avec la mise en place d'un instrument spécifique qui serait accessible directement pour les autorités locales et les opérateurs économiques et sociaux.

4.2.5. Le Comité souhaite que l'action de l'UE soit bien visible sur le terrain. À cet effet, en plus d'une politique systématique d'information, il faudrait donner les moyens à la Commission européenne d'assurer une présence dans la région bénéficiaire, par exemple sous la forme de délégation de responsabilité, au nom de l'UE, à des agences autonomes à l'égard du pouvoir politique ou à des organisations de la société civile.

4.2.6. L'évaluation des actions menées est un élément fondamental pour l'avenir de la politique de cohésion et son acceptation par les populations qui n'en bénéficient pas. Une bonne évaluation ne doit pas consister seulement dans le contrôle de la légalité ou de la conformité budgétaire. Elle doit surtout mesurer l'impact effectif des actions menées, tant par rapport aux objectifs de départ, qu'en fonction des conséquences économiques et sociales. Elle doit aussi porter sur l'impact global de la politique de cohésion par rapport à un territoire ou un groupe social donné. Aucune bonne évaluation ne pourra se faire sans une participation active des acteurs économiques et sociaux qui représentent les parties concernées. En matière d'évaluation, le Comité souhaite que des réunions permettant la prise de parole, directe et sans contraintes, des organisations locales, soient organisées systématiquement dans les régions, sur base d'un questionnaire élaboré au préalable en concertation avec ces mêmes organisations locales. Le Comité pourrait être associé à de telles réunions sur le modèle des auditions qu'il a organisées à Séville et à Presov.

5. Pour de nouvelles priorités et de nouvelles modalités dans la mise en œuvre de la politique de cohésion communautaire

5.1. De nouvelles priorités

Le développement des capacités de bonne gouvernance, l'éducation au sens large et les infrastructures de base seraient les trois grandes priorités d'une nouvelle politique de cohésion.

5.1.1. Renforcer les capacités pour une meilleure gouvernance. Le renforcement des capacités de bonne gouvernance des administrations, ainsi que l'appui au développement d'une société civile organisée, apparaissent comme de nouvelles priorités fondamentales pour les pays candidats. De façon transitoire, la Commission européenne pourrait suppléer aux carences par une gestion directe au travers d'une agence spécialisée. Dans les régions bénéficiaires, des actions pourraient être menées également en vue d'accélérer l'utilisation des nouvelles technologies par les administrations, dans le souci notamment de simplification et de transparence, tant vis-à-vis des entreprises et acteurs économiques et sociaux, que des citoyens en général. Il serait également fondamental de soutenir les capacités des organisations économiques et sociales locales, non pas dans leur fonctionnement normal, mais dans le cadre de projets visant à renforcer leur fonction consultative ou à développer des services d'intérêt collectif pour leurs membres. Il serait opportun de favoriser des opérations de jumelage par des programmes destinés à accroître la coopération directe entre les régions sur ces thèmes.

5.1.2. Renforcer les capacités d'éducation, de formation et de recherche. En cohérence avec les grandes priorités de l'Union, notamment les conclusions du Sommet européen de Lisbonne, la promotion de la compétitivité globale de l'économie par l'introduction des technologies devrait être considérée comme un axe essentiel pour la décennie 2000-2010. À cet effet, l'éducation de base, devrait représenter une priorité substantielle des programmes de cohésion. L'Union européenne pourrait fixer ainsi, dans le cadre d'orientations pluriannuelles, qu'un minimum de 25 % des concours soient destinés aux capacités d'éducation, de même qu'à de formation et de la recherche. L'éducation et la formation devraient être pris, ici, au sens très large de manière à inclure toutes les actions de sensibilisation aux technologies de l'information, autant au sein des entreprises, notamment les plus petites, qu'au niveau des citoyens.

5.1.2.1. Grâce à un renforcement des capacités d'éducation, tant à la base, que par la formation qualifiante tout au long de la vie, l'Union pourra participer à la lutte contre les causes de l'exclusion. À cet égard, la diffusion des expériences réussies au travers de l'Union pourrait apporter une réelle valeur ajoutée communautaire.

5.1.2.2. Dans certains pays candidats, le sort de minorités ethniques souvent marginalisées, sans emploi et sans accès à l'éducation, comme les Roms, est une source majeure de préoccupation. Plus que subsides, rarement vraiment efficaces, on devrait développer le transfert d'expériences à partir de méthodes ayant fait leurs preuves et favoriser la diffusion des expériences réussies.

5.1.3. Renforcer les infrastructures de base en tenant compte du développement durable. La troisième grande prio-

rité concerne les infrastructures de base, prises au sens large: voies de communication, réseaux de télécommunication, notamment pour faciliter l'accès aux nouvelles technologies, équipements pour améliorer les structures d'éducation, de formation, de recherche et de diffusion de l'innovation, les équipements pour préserver l'environnement. La perspective du développement durable doit être au cœur des choix de développement, notamment en matière de voies de communication.

5.2. *De nouvelles méthodes: transparence, participation, modernité, cohérence*

5.2.1. La recherche d'une plus grande transparence, avec une information systématique des citoyens sur les choix effectués, ainsi que la participation systématique des organisations économiques et sociales les plus représentatives, améliorera forcément l'impact et l'efficacité de la politique de cohésion. À cet égard, le Comité préconise l'institution de groupes de pilotage régionaux, impliquant essentiellement les élus locaux et les forces économiques et sociales.

5.2.2. Le développement de méthodes modernes et souples de gestion, telles que des subventions globales aux organisations économiques et sociales, l'ingénierie financière et le recours au partenariat public/privé, se substitueraient avantageusement à une programmation pluriannuelle qui paraît aujourd'hui surannée. Des contrats d'objectifs pourraient remplacer une programmation détaillée et parfois tatillonne.

5.2.3. La cohérence des politiques communautaires est d'autant plus urgente que l'Union, d'un Sommet européen à l'autre, se dote de nouvelles priorités: la compétitivité, la cohésion sociale, le développement durable et l'emploi. Outre la mise en place d'un fonds unique, on devrait recommander une méthode nouvelle, suffisamment souple, de croisement des priorités des programmes de cohésion avec les priorités horizontales de l'Union. L'objectif serait ainsi de favoriser une méthode dite «bottom up»: émergence de projets locaux à partir de la base, consensus dégagé par les groupes de pilotages régionaux, négociation de contrats d'objectifs impliquant les différents partenaires (UE, État, régions, société civile, investisseurs privés et intermédiaires financiers), gestion souple des interventions.

5.2.4. La notion d'additionnalité pourrait être conçue ici de manière souple, en généralisant le système des financements croisés, à savoir que l'UE soutient telle initiative, l'État membre telle autre. Une additionnalité strictement respectée, projet par projet, est un facteur de complexité et nuit à la visibilité.

5.2.5. La création prochaine d'un marché unique de 400 à 500 millions de consommateurs risque de modifier les straté-

gies des entreprises implantées dans plusieurs des 25 ou 27 pays. Dans cette perspective, il serait souhaitable de disposer d'un document de référence — à l'image de ce qui avait été réalisé par le rapport Padoa-Schioppa en 1986 — donnant une vision d'ensemble à moyen terme de la situation économique et sociale des régions et des États membres après l'élargissement. Ce document permettrait aux régions actuelles et futures de l'Union de mieux situer leurs ambitions et servirait de base objective pour les arbitrages du futur Paquet 2007.

5.2.6. La gestion directe des programmes européens par la Commission européenne se révélant impossible aujourd'hui et le renvoi aux seuls États membres étant risqué, la mise en place d'agences d'exécution, avec des missions temporaires devrait être envisagée, notamment pour les pays candidats. L'une de leurs tâches pourrait être de favoriser l'étalonnage des meilleures performances et des meilleures réussites, afin d'en favoriser la diffusion. Dans tous les cas, l'action de l'UE devrait être davantage visible et identifiable par le citoyen. Plus que par l'installation de panneaux comportant les symboles ou les acronymes généralement hermétiques des instruments européens, la présence de représentants de l'UE ou d'autorités locales agissant en leur nom serait la manifestation la plus tangible de cette visibilité.

5.2.7. Les citoyens européens sont, avec raison, de plus en plus vigilants quant à l'utilisation des fonds publics européens et n'accepteront pas qu'ils soient dilapidés. Il en va aussi de l'image de l'Union européenne et de la crédibilité du processus d'élargissement. Il est essentiel de mettre en place une évaluation qualitative et comparée et de renforcer le contrôle de gestion de l'UE. La situation dans certains pays candidats, en matière de gestion des fonds publics, est très préoccupante⁽¹⁾. La transparence des aides européennes doit être totale et il est suggéré ici qu'un suivi permanent de «bonne gestion des fonds publics» devrait être mis en place et assuré par une entité indépendante en liaison avec les acteurs économiques et sociaux dans chaque région bénéficiaire de la politique de cohésion. La suspension temporaire des programmes ou la mise en place de gestion directe seront les réponses appropriées en cas de dérapage.

5.3. *Un Fonds structurel unique*

5.3.1. La Commission européenne semble estimer qu'il sera possible d'absorber le choc de l'élargissement sur la période

2004-2006 et de continuer d'aider financièrement les régions des pays membres actuels qui resteraient en deçà de 75 % de la moyenne communautaire du PIB par habitant. Au-delà de 2006, tout en donnant la priorité aux régions en retard de développement principalement situées dans les futurs nouveaux membres, il importe que certaines régions actuellement bénéficiaires et dont le niveau réel de développement a peu progressé ne soient pas exclues brutalement sans période d'adaptation.

5.3.2. Le Comité ne peut accepter que l'avenir de la politique de cohésion réponde uniquement à des considérations budgétaires. Il plaide donc pour que les moyens mobilisés permettent de mettre en œuvre une politique de cohésion ambitieuse, qui réponde au défi de l'élargissement, permette aux nouvelles régions de mener à bien leurs reconversions industrielles et agricoles, rencontre la nécessité d'assurer une adaptation à l'économie de la connaissance, assure une répartition équilibrée des activités sur le territoire européen et contribue, plus efficacement, à la réduction des disparités existantes à l'intérieur de l'Europe des 15. Pour autant, il n'est pas favorable à une sorte de «fuite en avant» qui entraînerait des dépenses sans cesse croissantes, sans résultats probants.

5.3.3. Une politique de cohésion rénovée, transparente, cohérente et simplifiée, doit aussi pouvoir faire plus avec des moyens encadrés par des perspectives économiques difficiles qui imposeraient plus de rigueur.

5.3.4. *Pour un Fonds unique*

5.3.4.1. Dans un souci de simplification et d'intégration, le Comité préconise la mise en œuvre d'un fonds unique. L'existence de différents instruments pour la politique de cohésion nuit évidemment à la visibilité de l'action de l'Union. Elle peut être également une source de manque de cohérence. Le Comité préconise par conséquent un Fonds unique destiné aux pays et régions en retard de développement. Le fonds unique serait complété par un instrument destiné à tous les acteurs, y compris les organisations économiques et sociales, sur l'ensemble du territoire de l'UE afin de développer les partenariats, des réseaux de coopération et de diffusion des meilleures pratiques. D'autres politiques, notamment la lutte contre l'exclusion, le développement des réseaux transeuropéens, ou pour traiter des situations spécifiques comme les handicaps naturels durables pourraient faire l'objet d'autres instruments.

(1) Avis du Comité économique et social européen «Lutte contre les fraudes fiscales au sein du Marché unique» — JO C 268 du 19.9.2000 — et Avis présentés aux Comités consultatif mixtes UE/Bulgarie et UE/Slovaquie.

5.3.4.2. Le Fonds unique conserverait une logique de fonctionnement pluriannuel, logique qui s'est révélée utile à la stabilité des projets de développement. Néanmoins, l'expérience a montré que le système des «paquets budgétaires» octroyés à chaque pays a le défaut de figer une situation pour de nombreuses années sans tenir compte des évolutions politiques, économiques et sociales et de laisser croire qu'il s'agit de montants automatiquement dus. Le Comité demande donc que soit étudiée une nouvelle méthode d'allocation du fonds unique, avec des enveloppes indicatives pluriannuelles nationales, mais sans droit de tirage garanti. Une modulation pourrait être réalisée chaque année en fonction des disponibilités budgétaires supplémentaires. Les montants seraient attribués en tenant compte de la capacité des régions ou acteurs à proposer de bons projets correspondant aux contrats d'objectifs. Au cours de l'élaboration des contrats d'objectifs prioritaires, la participation des ressources publiques nationales et locales, tout comme les investissements du secteur privé et des aides remboursables du secteur privé, devraient aussi être envisagés, en fonction notamment des actions proposées, et selon un mode de calcul prenant en compte les capacités budgétaires publiques et le niveau de développement global du pays considéré.

5.3.4.3. Parmi les hypothèses à étudier, le Comité suggère, que le montant total pluriannuel du fonds unique soit fixé à un niveau minimal et que les éventuels excédents issus des marges de croissance, de l'insuffisance de programmes de qualité présentés ou des retards de paiements puissent servir à accumuler des réserves pour faire face à des situations économiques plus difficiles (nécessitant donc des interventions supplémentaires) ou à de futurs élargissements. Cette hypothèse s'inscrirait dans la perspective d'une réforme plus fondamentale du mécanisme de recettes propres de l'Union assurant une plus grande visibilité vis-à-vis du citoyen et une responsabilisation du Parlement européen sur les recettes.

5.3.5. Le fonds structurel unique serait complété par une facilité destinée à tous les acteurs, y compris les organisations économiques et sociales, sur l'ensemble du territoire de l'UE afin de développer les partenariats, des réseaux de coopération et de diffusion des meilleures pratiques.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «La fiscalité directe des entreprises»

(2002/C 241/14)

Le 17 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «La fiscalité directe des entreprises».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 25 juin 2002 (rapporteur: M. Malosse — corapporteuse: Mme Sánchez Miguel).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 127 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Le 23 octobre 2001, la Commission a présenté au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, une communication intitulée: «Vers un marché intérieur sans entraves fiscales: une stratégie pour permettre aux entreprises d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne».

1.2. Cette communication a pour but d'exposer les vues de la Commission sur les actions qu'elle estime nécessaires et réalistes d'engager dans le domaine de la fiscalité des sociétés dans l'UE au cours des prochaines années, pour adapter la fiscalité des entreprises de l'UE au nouvel environnement économique et pour renforcer l'efficacité du marché intérieur grâce à la suppression des entraves fiscales internes. L'impôt sur les sociétés représente dans l'Union européenne les 3,2 % du PIB.

1.3. La Commission est convaincue que les régimes d'imposition des sociétés de l'UE n'ont pas réussi à s'adapter à des évolutions comme la mondialisation, l'intégration économique du marché intérieur et l'Union économique et monétaire. Une nouvelle approche lui apparaît donc indispensable, pour assurer ce qu'elle appelle le «bien être» fiscal des opérateurs économiques.

1.4. Pour bâtir cette nouvelle approche, la Commission s'appuie sur les résultats d'une étude approfondie, à la fois économique et juridique, qui lui a permis d'une part de mettre en évidence la réalité du poids des impositions pesant sur les entreprises dans les différents pays de l'Union et d'autre part d'identifier «les domaines dans lesquels les systèmes d'imposition des sociétés entravent l'activité économique transfrontalière dans le marché intérieur et nuisent de ce fait à la compétitivité internationale des entreprises de l'UE».

1.5. Plus généralement, et avant de porter une appréciation circonstanciée sur cette communication, il faut noter l'import-

tance de cette initiative de la Commission, sans précédent depuis les conclusions du Comité Ruding en 1992. L'élément le plus innovant en est sans doute la proposition d'une base consolidée d'imposition des sociétés harmonisées.

1.6. L'initiative du CESE s'inscrit dans le cadre du débat lancé par la Commission européenne dans sa Communication. Mais cette initiative prend en compte également l'ensemble des facteurs qui conduisent à l'existence de fortes disparités de concurrence entre les entreprises au sein du marché unique: charges sociales, coût du capital et de la main-d'œuvre, conditions économiques générales, niveau des infrastructures et services publics, formation et qualification des personnels. Il faut noter dans ce contexte que le facteur fiscal peut être déterminant mais n'est pas le seul à prendre en compte en matière de choix de localisation des investissements.

2. Les constats de l'étude de la Commission européenne

Cette étude donne donc tout d'abord un grand nombre d'indications sur la réalité du poids des impositions pesant sur les entreprises dans les différents pays de l'Union:

2.1. Selon la Commission, pour pouvoir comparer, il faut étudier non pas les taux nominaux, mais les taux effectifs d'imposition, c'est à dire l'impôt réellement payé par les entreprises lors d'une opération donnée.

2.2. La Commission a constaté que même si la fiscalité n'est qu'un déterminant parmi d'autres des décisions d'investissement et de financement, l'importance des écarts dans les taux d'imposition effectifs selon les États membres réclamait une analyse approfondie. Des écarts importants — jusqu'à 30 % — existent dans les taux effectifs d'imposition des sociétés à l'échelle de l'UE, et sont principalement attribuables aux disparités dans les taux légaux nationaux d'imposition plutôt qu'aux différences dans l'assiette de l'imposition.

2.3. Malgré les divergences d'assiette, les taux sont, selon la Commission, un bon indicateur de la pression fiscale globale. La Commission reste cependant convaincue que la fixation des taux de l'impôt sur les sociétés est une question qui relève et doit rester pour l'instant de la compétence des États membres.

2.4. L'étude identifie dans un deuxième temps un certain nombre d'obstacles fiscaux entravant l'activité économique transfrontalière dans le marché intérieur. La coexistence de 15 corps distincts de règles fiscales pour la détermination de la base imposable dans le marché intérieur, outre qu'elle génère des coûts de conformité, cause de nombreux problèmes pour l'imposition des transactions intra groupe («prix de transfert») et accroît les risques de double imposition.

À cet égard, l'étude de la Commission fait ressortir une série de conséquences défavorables:

2.4.1. Les sociétés doivent affecter des bénéfices à chaque juridiction sur une base de pleine concurrence par le jeu d'une comptabilité séparée.

2.4.2. Les États membres sont réticents à admettre la déductibilité des pertes de sociétés affiliées dont ils ne peuvent imposer les bénéfices.

2.4.3. Les réorganisations transfrontalières sont susceptibles de générer une taxation (plus-values et autres).

2.4.4. Une double taxation peut apparaître par suite d'un conflit de droits en matière d'imposition.

2.5. S'ajoutent à ces difficultés les différences réglementaires, les dispositions relatives à la perception des impôts, les règles de contestation et de contrôle, en clair les pratiques fiscales, encore plus difficiles à cerner que les textes de base.

3. La stratégie proposée par la Commission européenne

La stratégie proposée par la Commission pour parvenir au «bien-être» fiscal des opérateurs économiques se décompose en deux étapes.

3.1. En premier lieu, cette stratégie prévoit un certain nombre de mesures ciblées portant sur des questions comme l'extension des directives sur les dividendes et les fusions, la compensation transfrontalière des pertes, les prix de transfert et les conventions en matière de double imposition.

3.2. Mais, en second lieu, la Commission est persuadée qu'à plus long terme, les entreprises doivent se voir offrir la possibilité d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne, de façon à échapper aux inefficacités coûteuses qui résultent actuellement de la coexistence de 15 corps de règles fiscales distincts.

4. En premier lieu, une stratégie de court terme prenant la forme de mesures ciblées

La Commission estime que l'adoption de certaines mesures ciblées «peuvent constituer en même temps des étapes préparatoires en vue de solutions plus ambitieuses et générales» et que dans l'immédiat la priorité doit être donnée à l'amélioration des règles en vigueur et de leur application.

4.1. Faciliter l'application de la jurisprudence de la Cour de justice

La Commission formulera des orientations sur les arrêts importants de la Cour de justice en vue de faciliter une application conforme au traité et à la législation communautaire. En 2001, la Commission a déjà entamé un programme de réunions avec les États membres sur ce thème et elle se propose de le poursuivre et de le renforcer.

4.2. Directives «mères-filiales» et «fusions»

Les flux transfrontaliers de revenus et les opérations de restructuration sont souvent frappés par une imposition supplémentaire. Les directives «mères-filiales» et «fusions» (90/435/CEE et 90/434/CEE) n'ont pas permis de résoudre tous les problèmes dans ce domaine.

4.2.1. La Commission présentera des modifications aux directives «mères-filiales» et «fusions», accompagnées d'orientations détaillées concernant leur application et leur mise en œuvre.

4.2.2. En 1993, la Commission avait déjà présenté des propositions visant à modifier ces directives (en élargissant leur champ d'application pour couvrir toutes les formes de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés), mais elle estime aujourd'hui que ces directives doivent également être étendues et améliorées de façon à couvrir un éventail plus large d'impôts et de transactions. Leur champ d'application devra en outre couvrir les sociétés qui seront à l'avenir régies par le statut de la société européenne («societas europeae», SE).

4.2.3. Les possibilités de compensation transfrontalière des pertes restent très limitées, et il est fréquent que des groupes

soient imposés sur les profits réalisés dans un pays du marché intérieur sans pouvoir parallèlement prendre en compte les pertes subies dans un autre pays.

4.2.4. La Commission retirera sa proposition de directive de 1990, qui visait à permettre aux entreprises de prendre en compte les pertes subies par leurs établissements permanents et filiales situés dans d'autres États membres, et qui s'est révélée inacceptable pour les États membres.

4.2.5. Afin de surmonter les réserves des États membres à l'égard de toute initiative communautaire dans ce domaine, la Commission se propose de lancer, en 2002, une série de réunions techniques préparatoires avec les États membres en vue d'élaborer une nouvelle proposition améliorée, au champ d'application éventuellement plus large, et de présenter un rapport sur ses intentions législatives avant la fin de 2003.

4.3. *Les prix de transfert*

La question des prix de transfert est, en matière internationale, un des principaux points de litige entre les entreprises et les administrations fiscales, voire entre les administrations fiscales elles-mêmes.

4.3.1. La fiscalité applicable aux échanges de biens et de services à l'intérieur des entreprises multinationales revêt d'autant plus d'importance que ces échanges ont pris une ampleur inédite ces dernières années, et représentant aujourd'hui près de la moitié du commerce mondial. Les administrations fiscales ont sur les entreprises multinationales et leurs transactions commerciales internes un angle de vue nécessairement restreint par leur compétence territoriale, et la vision globale de l'opération est impossible.

4.3.2. Il est vrai également que la rémunération de ces échanges n'obéit pas toujours à la loi du marché, les entreprises sont souvent soupçonnées de diminuer leur charge fiscale globale en transférant des bénéfices vers les pays ayant la fiscalité la plus intéressante. Les administrations fiscales vont donc contester des prix qui selon elles ne correspondent pas à ceux qui auraient été constatés entre des entreprises indépendantes, et le risque de double imposition est grand car les approches diffèrent selon les pays. Ainsi, un prix sera jugé trop élevé dans un État et trop faible dans l'autre, donnant lieu à redressement dans les deux cas, sans que les administrations puissent s'entendre sur ce qui devrait être le «juste prix».

4.3.3. Malgré les actions menées pour dégager des principes équitables, notamment sous l'impulsion de l'OCDE, le risque de contentieux avec les administrations fiscales est très important, d'autant que la préservation des recettes fiscales est leur priorité majeure en la matière. Il en résulte de fréquentes situations de doubles impositions.

4.3.4. De plus, les conventions fiscales internationales ne pouvant pas efficacement s'appliquer en l'espèce, les solutions envisagées ne règlent nullement le problème des risques d'appréciation différente selon les états, ces derniers n'ayant qu'une vision partielle de l'opération.

4.3.5. Le problème se posant, et devant se poser à l'avenir avec encore plus d'acuité dans un marché européen intégré, des solutions communes doivent donc être trouvées au niveau de l'Union européenne.

4.3.6. Pour cela, la Commission propose la création d'un «Forum conjoint de l'UE sur les prix de transfert» avec les États membres au premier semestre 2002. L'objectif serait d'améliorer la coordination entre États membres, et entre États membres et entreprises, au niveau de l'imposition des transactions transfrontalières intra-groupe. De plus, les États membres ont tendance à imposer aux entreprises des exigences de documentation de plus en plus lourdes pour les prix de transfert. Ce forum pourrait examiner un certain nombre de questions qui n'exigent pas l'adoption d'une législation, par exemple les accords préalables sur les prix, les exigences de documentation et les méthodologies d'établissement des prix de transfert, dans le cadre des orientations de l'OCDE en la matière.

4.4. *La convention d'arbitrage et les conventions de double imposition*

Les mécanismes visant à atténuer la double imposition résultant d'activités transfrontalières, qu'il s'agisse des conventions de double imposition bilatérales ou de la convention de 1990 visant à éliminer les divergences d'appréciation entre administrations nationales en ce qui concerne l'ajustement des transferts de bénéfices entre sociétés associées (la «convention d'arbitrage» — 90/436/CEE) ne fonctionnent pas de manière satisfaisante.

4.4.1. En 2003, la Commission présentera une proposition de directive visant à reconduire et à améliorer la convention d'arbitrage et à soumettre ses dispositions à l'interprétation de la Cour de justice.

4.4.2. En 2004, la Commission entend publier une communication sur les conventions en matière de double imposition qui soulignera la nécessité d'adapter certaines dispositions des conventions bilatérales entre États membres calquées sur la convention modèle de l'OCDE afin de les rendre plus conformes aux principes du traité CE. L'objectif est de parvenir à terme à une version communautaire de la convention modèle de l'OCDE et de son commentaire qui satisferait aux exigences spécifiques de l'appartenance à la Communauté, voire même d'élaborer une convention UE multilatérale.

5. En second lieu, une stratégie de long terme pour une base consolidée d'imposition des sociétés

C'est là la principale innovation de la communication.

5.1. Même si les différentes mesures ciblées citées ci-dessus permettront un certain nombre de progrès en matière de suppression des obstacles fiscaux, la Commission est consciente que le problème fondamental, à savoir la coexistence de 15 régimes fiscaux différents dans le marché intérieur, continuera à subsister. Il faut donc s'attaquer aux causes profondes du problème.

5.2. L'étude annexée à la communication pousse assez loin la réflexion en simulant les effets d'une harmonisation théorique de certaines caractéristiques des régimes fiscaux.

5.3. L'effet le plus significatif serait obtenu par l'introduction d'un taux d'imposition nominal uniforme au sein de l'UE. Aucun autre scénario étudié ne peut se comparer en terme d'impact.

5.4. Mais la Commission considère que la définition d'une base consolidée d'imposition des sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'UE serait une solution potentiellement capable d'améliorer l'efficacité, la simplicité et la transparence des régimes d'impôt sur les sociétés, en particulier en réduisant les coûts de mise en conformité.

5.5. L'institution d'une base d'imposition consolidée permettrait aux entreprises ayant des activités transfrontalières et internationales dans l'UE:

- de calculer le revenu de l'ensemble du groupe conformément à un corps unique de règles;
- d'élaborer des comptes consolidés à des fins fiscales, ce qui éliminerait les incidences fiscales éventuelles sur les transactions purement internes au sein du groupe.

5.6. Pour ce faire, l'étude de la Commission a identifié plusieurs approches techniques envisageables. Les options étudiées ont été:

5.6.1. Imposition selon les règles de l'État de résidence de la «société-mère». La base d'imposition consolidée d'un groupe multinational serait calculée conformément au code des impôts de l'État où la «société-mère» est localisée (c'est-à-dire là où se trouve son siège social).

5.6.2. Imposition sur une base commune consolidée. La base d'imposition consolidée d'un groupe multinational serait calculée selon de toutes nouvelles règles harmonisées, applicables dans l'ensemble de l'Union européenne.

5.6.3. Impôt européen sur le revenu des sociétés: l'impôt sur le revenu des sociétés serait prélevé au niveau européen et le produit de l'impôt alimenterait (du moins en partie) le budget de l'Union européenne.

5.6.4. Harmonisation obligatoire des bases d'imposition existantes. À la différence des trois options ci-dessus, qui coexisteraient avec les systèmes fiscaux nationaux, la base d'imposition consolidée de toutes les entreprises de l'Union européenne serait calculée en vertu de règles harmonisées.

5.7. Les évolutions à venir en matière de société européenne (statut de droit européen pour les PME tel que proposé par l'avis d'initiative du CES adopté le 21 mars 2002 ⁽¹⁾) permettent également de prévoir éventuellement pour ces sociétés un régime général d'impôt sur les sociétés et une base consolidée d'imposition des sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités au sein de l'UE.

5.8. Pour cette deuxième phase, la Commission ouvre un véritable débat sur ce que doit être, à terme, l'imposition des entreprises en Europe, avec une présentation de plusieurs options pour lesquelles des choix clairs devront être opérés.

6. Principes de base devant être retenus

6.1. Le CESE soutient l'approche ambitieuse retenue par la Commission européenne. Il estime qu'il appartient effectivement à l'Exécutif européen de faire des propositions qui correspondent aux nécessités de l'intégration européenne.

6.2. Le CESE, cependant, regrette que le champ d'application des propositions de la Commission européenne se concentre essentiellement sur la question des entraves fiscales aux activités transfrontalières des entreprises alors que les disparités fiscales touchent l'ensemble des entreprises, notamment les petites entreprises. Le CESE juge qu'il ne faut pas sous-estimer les conséquences négatives d'un manque de transparence ainsi que de disparités trop fortes que peuvent créer des graves distorsions de concurrence, avec des effets de dumping fiscal.

⁽¹⁾ JO C 125 du 27.5.2002, p. 100, «L'accès des PME à un statut de droit européen» (INT/109).

6.3. L'établissement d'une concurrence loyale entre entreprises, comme le soulignait le rapport Ruding, doit être une priorité de toute initiative européenne en matière fiscale.

6.4. L'égalité de traitement entre toutes catégories d'entreprises, notamment les plus petites d'entre-elles, doit être plus qu'un objectif, elle doit être un impératif qui doit sous-tendre ce projet à tout les stades de sa mise en œuvre.

6.5. Ces propositions fiscales doivent être en cohérence avec les grands objectifs politiques de l'Union européenne. Il importe par exemple, selon les stratégies décidées à Cardiff et à Luxembourg, que ces propositions créent un climat favorable à l'emploi et donc viser à la neutralité de la fiscalité par rapport aux deux facteurs de production que sont l'emploi et le capital. Il importe aussi de restituer ces propositions par rapport aux objectifs de compétitivité du Sommet européen de Lisbonne et donc de favoriser une fiscalité qui encourage la création et le développement des entreprises et de l'emploi.

6.6. Le CESE soutient une approche qui permettra de simplifier les régimes fiscaux, aussi bien pour les activités transfrontalières que pour les activités sur le marché national. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel de viser à une transparence des régimes de fiscalité des entreprises dans l'Union européenne.

6.7. Le CESE estime que l'Union doit s'inspirer des solutions déjà dégagées en matière de fiscalité dans des pays où, tout en respectant la diversité et la souveraineté des territoires, des régimes différents ne portent pas atteinte au principe d'une concurrence loyale et sont appliqués dans des conditions de transparence. L'exemple de la Confédération helvétique mériterait, à cet égard, d'être davantage étudié car il semblerait qu'elle réussisse à concilier subsidiarité et harmonie d'ensemble.

6.8. Le CESE souligne que la réglementation fiscale doit être étroitement liée au processus d'harmonisation des normes comptables.

6.8.1. L'Union européenne n'est pas parvenue à une véritable harmonisation des obligations comptables des entreprises européennes. S'il est vrai que l'adoption de la 4^e et de la 7^e directives sur les sociétés a rapproché les comptabilités

nationales des entreprises, les modifications et les particularités selon le type d'entreprise ont donné lieu à un ensemble de règles qui ne permettent pas l'harmonisation.

6.8.2. L'application des normes comptables internationales (IAS) pourrait être une solution; elles ont déjà été incorporées à la législation communautaire⁽¹⁾ pour les sociétés cotées en bourse, pour les sociétés financières et pour les compagnies d'assurance. Toutefois, la finalité de ces normes internationales est de donner une information comptable aux investisseurs, alors que l'impôt sur les sociétés nécessite une comptabilité qui reflète l'état du patrimoine de l'entreprise afin de déterminer le résultat obtenu pour chaque exercice fiscal.

6.9. Le CESE soutient l'approche consistant à lier les propositions fiscales de l'UE aux statuts européens de sociétés. Ceux-ci doivent pouvoir, conformément à l'avis d'initiative du CES sur un statut européen de société pour les PME⁽²⁾ être accessible à toute catégorie d'entreprises.

6.10. Le CESE estime que l'élargissement prochain de l'UE à des pays disposant généralement d'un revenu très nettement inférieur à la moyenne, est un facteur d'accélération pour toute initiative européenne en matière de fiscalité des entreprises. En effet, d'une part cet élargissement ne peut qu'accroître les disparités fiscales existantes au sein du marché unique et d'autre part, il est utile d'établir un certain nombre de principes communs pour des pays qui sont en train d'établir leur régime de fiscalité sur des bases entièrement nouvelles.

7. Les positions du CESE

7.1. En ce qui concerne la première étape, le CESE soutient tout d'abord les propositions de la Commission européenne visant à accélérer les dispositions évitant les doubles impositions, et soutient en particulier la proposition d'un «Forum conjoint de l'UE sur les prix de transfert».

7.1.1. Le CESE estime qu'il s'agit, avec ces propositions, d'un pas important pour éliminer les entraves fiscales au sein du marché unique. Cela étant, ces initiatives n'auront pas d'effet sur les distorsions fiscales exagérées qui perdurent au sein du Marché unique et risquent de s'accroître avec l'élargissement.

7.1.2. Le CESE insiste pour que cette première phase porteuse de solutions pratiques soit appliquée sans tarder.

⁽¹⁾ JO C 260 du 17.9.2001, p. 86, «Application des normes comptables internationales» (INT/101).

⁽²⁾ JO C 125 du 27.5.2002, p. 100, «L'accès des PME à un statut de droit européen» (INT/109).

7.2. En ce qui concerne l'étape suivante, le CESE⁽¹⁾ approuve l'ambition d'un Marché intérieur sans entraves fiscales. Il estime que ce ne peut être qu'un moyen de parvenir à établir des principes communs favorisant un Marché intérieur dans lequel prévaudrait une concurrence loyale. Ces principes communs devraient également favoriser les objectifs de simplification, de compétitivité et de création d'emplois.

7.2.1. Le CESE estime qu'il est indispensable de créer les conditions d'une transparence des régimes fiscaux dans l'Union européenne, préalable à l'établissement de conditions de concurrence loyale. Dans cette optique, la quatrième option proposée par la Commission d'une base d'imposition harmonisée est la seule à répondre à cet objectif. En effet, les trois autres options (sauf le cas d'un impôt européen non optionnel) proposées par la Commission européenne visent à créer deux régimes différents pour les entreprises, selon qu'elles développent ou pas des activités au-delà de leurs frontières nationales. Ces solutions créeraient une sorte de privilège fiscal, une fiscalité à deux vitesses. Elles ne peuvent donc être recevables.

7.2.2. L'objectif d'une base d'imposition harmonisée pour toutes les entreprises dans l'UE est compatible avec la souveraineté fiscale des États membres et des régions de l'UE car elle préserve leur capacité d'en fixer le niveau. On doit souligner ici que la base d'imposition harmonisée, par son effet de transparence, permettrait aux acteurs économiques d'assurer une pression forte sur les autorités nationales, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui en raison de l'opacité des régimes fiscaux. À terme, en effet, il serait souhaitable qu'il y ait une véritable

(1) JO C 48 du 21.2.2002, p. 73, «Politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années» (ECO/072) et JO C 149 du 21.6.2002, p. 73, «Concurrence fiscale et compétitivité des entreprises» (ECO/067).

convergence des niveaux de la fiscalité directe des entreprises. Une étape intermédiaire pourrait consister en la fixation de fourchettes de taux ou taux de référence, qui répondent notamment aux objectifs du Sommet de Lisbonne visant à dynamiser la compétitivité de l'UE.

7.2.3. Dans l'étude d'une base d'imposition harmonisée, la Commission européenne devrait aussi prendre en compte la nécessité d'une imposition qui soit neutre par rapport aux facteurs de production, avec le souci, notamment, de ne pas défavoriser l'emploi.

7.2.4. Le CESE est favorable à ce que le processus en faveur d'une base d'imposition harmonisée soit expérimentée pour les sociétés ayant opté pour un statut européen, étant entendu qu'il ne s'agirait pas de leur accorder un privilège en matière de pression fiscale par rapport aux autres entreprises. En leur faveur cependant et afin de rendre attractifs les statuts européens, on pourrait leur proposer une base d'imposition consolidée, selon la deuxième option de la Commission européenne, ce qui serait un avantage en matière de simplification pour les entreprises ayant des activités transnationales. Le CESE est favorable à ce que toutes les entreprises, quelle que soit leur organisation et leur taille puissent bénéficier d'un statut européen. Le CESE demande à cet égard à la Commission européenne d'examiner sans délais l'initiative qu'il a prise visant à doter les PME d'un statut européen.

7.2.5. Le CESE soutient aussi les avancées institutionnelles qui permettraient d'atteindre l'objectif d'un Marché intérieur avec une transparence fiscale et notamment la modification de l'unanimité dans le chapitre de la fiscalité des entreprises. Il appuie aussi l'idée de faire appel à la procédure des coopérations renforcées telle que définie dans le traité de Nice qui permettrait à un groupe d'États membres d'avancer en précurseurs selon les règles communautaires.

Bruxelles, le 17 juillet 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 portant adoption d'un programme communautaire pour améliorer le fonctionnement des systèmes d'imposition sur le marché intérieur (programme *Fiscalis* 2007)»

(COM(2002) 10 final — 2002/0015 (COD))

(2002/C 241/15)

Le 31 janvier 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 juin 2002 (rapporteur: M. Bento Gonçalves).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 124 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. La proposition de décision à l'examen constitue, pour l'essentiel, un développement du programme *Fiscalis*, approuvé par le Parlement européen et le Conseil en 1998⁽¹⁾, pour une période d'application comprise entre 1998 et 2002.

1.1.1. L'évaluation à mi-parcours qui a été réalisée⁽²⁾, et qui porte sur les trois premières années du programme, a permis à la Commission de conclure qu'il a un impact encourageant et qu'il convient donc de le poursuivre.

1.2. La proposition de décision portant adoption de *Fiscalis* 2007 tend à garantir, dans les grandes lignes, une continuité au programme *Fiscalis* approuvé en 1998.

1.2.1. Cela étant, un certain nombre de modifications importantes sont proposées, dont l'introduction dans le programme de mesures de coopération entre les États membres, leurs administrations fiscales et leurs fonctionnaires dans le domaine de la fiscalité directe, domaine qui n'était pas couvert par le programme *Fiscalis* précédent.

1.3. En outre, les objectifs du programme *Fiscalis* 2007 apparaissent associés de façon plus directe aux objectifs concrets des politiques fiscales établies pour les différents impôts au niveau communautaire.

1.3.1. Ainsi, par exemple, on trouve dans le programme une référence explicite, dans le domaine de la TVA, au soutien à apporter à la stratégie déployée par l'Union européenne pour cette imposition, parmi les objectifs de *Fiscalis* 2007.

1.3.2. Toujours dans le domaine de la fiscalité directe, où l'acquis communautaire en matière d'harmonisation et de coordination des politiques est insuffisant, l'un des objectifs du programme *Fiscalis* 2007 consiste à «Faire mieux connaître les politiques communautaires».

2. Contenu essentiel de la proposition de décision

2.1. La proposition de décision relative à *Fiscalis* 2007 est structurée de façon analogue au premier programme *Fiscalis* approuvé en 1998.

2.1.1. Elle comprend quatre chapitres importants:

- champ d'application et objectifs;
- actions du programme;
- dispositions financières;
- autres dispositions (suivi et évaluation).

2.2. Le volet de la fiscalité directe constitue un développement nouveau dans le cadre défini pour *Fiscalis* 2007.

2.3. Les objectifs du programme *Fiscalis* 2007 — qui figurent à l'article 3 de la proposition de décision — apparaissent structurés de façon plus précise et associés aux politiques fiscales spécifiques.

2.4. Les activités couvertes par le programme *Fiscalis* 2007 sont identiques à celles du programme *Fiscalis*, en vigueur pendant la période 1998-2002.

(1) Décision n° 888/98/CE, du Parlement européen et du Conseil, du 30 mars 1998, portant adoption d'un programme d'action communautaire visant à améliorer les systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur (programme *Fiscalis*).

(2) SEC(2001) 1328.

2.5. S'agissant des dispositions financières, la Commission prévoit une augmentation de l'enveloppe financière globale pour la période de cinq ans, qui passe de 40 à 56 millions EUR, augmentation qu'elle justifie non seulement par l'extension du programme, avec l'inclusion de la fiscalité directe, mais aussi par la nécessité d'accroître et d'améliorer le niveau de participation au programme des pays candidats à l'adhésion.

2.6. En ce qui concerne les dispositions de suivi et d'évaluation, il est prévu la création d'un comité appelé «Comité Fiscalis» — article 13 de la proposition de décision —, qui reprendra les fonctions de l'ancien «Comité permanent de coopération administrative dans le domaine de la fiscalité indirecte (CPCA)».

3. Observations spécifiques

3.1. Pour son appréciation de la proposition de décision relative au programme *Fiscalis 2007*, le Comité économique et social européen renvoie à son avis précédent, élaboré en 1997 sur le programme *Fiscalis* ⁽¹⁾, qui était globalement favorable à cette initiative.

3.2. Le Comité réaffirme la nécessité de développer ce type de programmes de coopération entre les États membres, notamment en matière de fiscalité, où les administrations fiscales nationales sont confrontées chaque jour à de nouvelles questions et à de nouveaux défis, surtout dans la matière en plein essor que constitue le commerce électronique.

3.3. Le programme *Fiscalis 2007* ne doit pas être vu comme un simple «programme de formation» dans le domaine fiscal.

3.3.1. Sans rien ôter de l'importance de sa composante «formation» — activités de formation, séminaires, échanges de fonctionnaires —, il convient de considérer le programme *Fiscalis 2007* essentiellement comme un programme de coopération entre États (membres et candidats) qui est destiné à produire des effets sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, au niveau communautaire et au niveau national, de façon à garantir une application uniforme du droit communautaire et la disponibilité, tant pour les États membres que pour l'Union européenne, de ressources financières suffisantes pour pouvoir faire face à leurs engagements politiques vis-à-vis des citoyens.

3.4. Parmi les mesures positives, le Comité souligne l'extension du champ d'application de *Fiscalis 2007* à la fiscalité

directe, en espérant que le programme permettra à la Communauté de surmonter les difficultés qu'elle rencontre au niveau de la coordination des politiques fiscales en matière de fiscalité directe.

3.5. Dans le domaine de la TVA, il convient de faire en sorte que *Fiscalis 2007* devienne un instrument supplémentaire pour l'adoption du régime définitif de la TVA, basé sur l'imposition dans le pays d'origine, conformément aux positions adoptées par le Comité à cet égard.

3.6. Le Comité est convaincu que la réalisation fructueuse des objectifs de *Fiscalis 2007* dépendra également de l'existence d'un programme comportant des objectifs semblables dans le domaine des taxes douanières ⁽²⁾, ainsi que de la possibilité de combiner les actions spécifiques et complémentaires des deux programmes.

3.6.1. Toujours dans ce domaine, il convient de faire en sorte que le contrôle douanier garantisse que les quantités physiques de biens qui entrent dans l'«Espace communautaire» soient réellement introduites dans le système de soumission à l'imposition.

3.7. Attendu l'importance des objectifs du programme *Fiscalis 2007* pour le succès de la politique fiscale de l'Union européenne, le Comité recommande, dans la perspective de l'élargissement prochain, que les pays candidats soient vivement encouragés à participer au programme, objectif que l'on pourra atteindre plus facilement si les coûts liés à une telle participation ne sont pas trop élevés.

3.8. Enfin, pour ce qui est de l'évaluation — à mi-parcours et finale — de *Fiscalis 2007*, le Comité est d'avis que la Commission devra faire un effort afin que soit présentée, outre l'évaluation qualitative, une évaluation quantitative de l'impact des mesures développées dans le cadre du programme, qui indiquerait notamment les résultats de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, ce qui constituera sans aucun doute un facteur de motivation et d'engagement pour tous les États participants.

4. Conclusions

4.1. Sans préjudice des remarques et des recommandations formulées aux paragraphes précédents, le Comité félicite la Commission pour sa proposition d'assurer la continuité du premier programme *Fiscalis*, en l'adaptant aux nouvelles réalités du monde de l'économie et de la fiscalité, en prêtant une

⁽¹⁾ JO C 19 du 21.1.1998, p. 48.

⁽²⁾ Objectif déjà proposé dans le document COM(2002) 26 final «*Douanes 2007*», qu'examine en ce moment le Parlement européen et le Comité économique et social (2002/0029 COD).

attention particulière aux pays candidats et — comme le Comité le lui avait recommandé en 1997 ⁽¹⁾ —, en étendant le programme *Fiscalis 2007* à l'important domaine que constitue la fiscalité directe.

⁽¹⁾ JO C 19 du 21.1.1998, p. 48.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la Directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime particulier des agences de voyages»

(COM(2002) 64 final — 2002/0041 CNS)

(2002/C 241/16)

Le 6 mars 2002, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, sur la proposition susmentionnée.

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 juin 2002 (rapporteur: M. Walker).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 117 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1. En 1977, lorsque la sixième directive TVA a été adoptée, un régime particulier a été introduit pour les agences de voyages et les organisateurs de circuits touristiques; il s'agit du régime de la marge des organisateurs de circuits touristiques (en anglais: Travel Operators Margin Scheme — TOMS). Ce régime particulier a été mis en place en raison de la spécificité de la profession. On pensait que l'application des règles de droit commun concernant le lieu d'imposition, la base d'imposition et la déduction de la taxe en amont se heurterait, en raison de la complexité et de la localisation des prestations fournies, à des difficultés pratiques pour ces entreprises, qui seraient de nature à entraver l'exercice de leur activité. C'est pour adapter les règles applicables au caractère spécifique de cette activité que le législateur communautaire a institué un régime particulier de TVA à l'article 26 de la sixième directive.

1.1.1. Le premier objectif de ce régime particulier était de simplifier l'application des règles communautaires en matière de TVA pour ce type de prestations de services. Lorsque

4.2. Le succès de cet objectif dépendra de l'efficacité du contrôle douanier mentionné au paragraphe 3.6.1 du présent avis.

4.3. Le Conseil et la Commission devraient instaurer le régime définitif de la TVA promis depuis longtemps, basé sur le pays d'origine, conformément à la proposition du Comité.

l'agence de voyages achète des services auprès d'autres prestataires pour les intégrer dans un voyage à forfait qu'elle vend au voyageur, en son propre nom et pour son propre compte, les dispositions du régime particulier permettent d'éviter que l'agence de voyages ait à s'immatriculer, pour les besoins de la perception de la TVA, dans chacun des États membres où les prestations de services sont fournies.

1.1.1.1. À l'inverse, lorsqu'une agence de voyages achète des services à d'autres fournisseurs en tant qu'agence pour son client et non à son propre compte (c'est-à-dire quand le client est directement et seul responsable du paiement des taxes encourues), la responsabilité du paiement de la TVA incombe au client et le régime particulier ne s'applique pas. Les arrangements de ce type n'entrent pas dans le champ d'application de la directive ni dans celui de cet avis.

1.1.1.2. L'objectif du régime est de simplifier les exigences de mise en conformité pour les agences de voyages. Lorsque le régime de la marge n'est pas applicable, une agence de voyages

située dans un État membre A qui réserve une chambre d'hôtel dans un État membre B et qui inclut cette prestation dans un forfait qu'elle vend à un client de l'État membre A se verra facturer la TVA par l'hôtelier, au taux en vigueur dans l'État membre B. L'agence de voyages doit s'immatriculer au registre de la TVA de l'État membre B et payer aux autorités de ce pays un montant correspondant à la taxe à verser pour la chambre d'hôtel, parce que l'on considère que le lieu où est fourni cette partie du service est l'État membre B. L'agence de voyages sera ensuite en droit de récupérer la TVA payée à l'hôtelier en la déduisant de la taxe en aval qu'elle doit payer aux autorités de l'État membre B. Lorsque le client est un professionnel immatriculé au registre de la TVA, il est en droit de demander un remboursement du montant de la TVA inclus dans sa facture concernant l'État membre B; pour ce faire, il soumet une demande de remboursement à l'État membre B, conformément à la huitième directive, à condition que l'État membre B permette la soumission de demandes au titre de la huitième directive en ce qui concerne le séjour en hôtel, étant donné que tous les États membres ne permettent pas cette possibilité.

1.1.1.3. On peut aisément se rendre compte que cette disposition entraîne des complications considérables, tant pour l'agence de voyages que pour son client. Celles-ci s'aggravent encore plus quand, comme c'est fréquemment le cas, le forfait comprend plusieurs éléments qui dépendent de différents États membres. C'est pour ces raisons que le régime de la marge a été mis en place. Conformément aux dispositions de ce régime, l'agence de voyages paie la TVA au taux en vigueur dans l'État membre B, à l'hôtelier, comme avant. Elle n'est pas en droit de demander un remboursement de cette taxe et son client ne sera pas en mesure de demander le remboursement de la taxe facturée par l'agence de voyages, qu'il possède ou non un numéro TVA. D'autre part, l'agence de voyages ne sera pas tenue de s'immatriculer au registre de la TVA dans l'État membre B. Elle paiera à l'État membre la TVA sur sa marge bénéficiaire. Sa marge correspond à la différence entre le prix qu'elle facture à son client et le prix qu'elle paie à l'hôtelier, TVA incluse.

1.2. Dans la pratique, cependant, il s'avère que ce régime particulier n'est pas appliqué de façon véritablement uniforme par les États membres. L'article 28, paragraphe 3, point a) et le point 15 de l'annexe E de la sixième directive TVA autorisent les États membres à continuer d'appliquer la taxe aux prestations de services pour des voyages effectués en dehors de l'UE, et l'article 28, paragraphe 3, point g) les autorise à exonérer ces prestations de services, sans droit à déduction de la TVA payée en amont. En outre, l'article 28, paragraphe 3, point b) et le point 27 de l'annexe F autorisent les États membres à continuer d'exonérer les prestations de services des agences de voyages ou des organisateurs de circuits touristiques pour des voyages effectués à l'intérieur de la Communauté.

1.2.1. Conformément à la procédure définie à l'article 27 (1-4) de la sixième directive TVA, un État membre

a notifié⁽¹⁾ à la Commission l'introduction d'une mesure particulière de simplification permettant à cet État membre de déroger aux articles 26 et 28 de la sixième directive. La Commission en a informé⁽²⁾ l'ensemble des États membres et aucune réaction officielle n'ayant été reçue dans un délai de deux mois à compter de cette information, l'introduction de la mesure de simplification a été autorisée le 19 décembre 1978.

1.2.2. La Commission a reçu un certain nombre de plaintes émanant d'opérateurs du secteur du tourisme, qui signalent que le traitement appliqué aux prestations de services des agences de voyages varie en fonction de l'État membre dans lequel elles opèrent.

1.2.3. Un problème fondamental concerne les divergences constatées dans l'application de l'article 26 par les États membres. Ce problème fondamental porte sur la question de savoir si le régime de la marge est applicable si le forfait de services est fourni à une autre agence de voyages et non au voyageur.

1.2.3.1. Se fondant sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, la Commission est arrivée à la conclusion suivante: le régime de la marge n'est applicable que lorsque le forfait est vendu au consommateur final. Lorsque le forfait est vendu par un(e) organisateur de circuits touristiques/agence de voyages à un(e) autre, et que tou(te)s deux possèdent un numéro TVA, le régime de la marge n'est pas applicable et chaque opération doit être imposée séparément, conformément aux dispositions pertinentes déterminant le lieu de la livraison.

1.2.3.2. Cependant, les États membres ne suivent pas toujours cette interprétation dans l'application de l'article 26. L'application de l'article 26 varie fortement d'un État membre à l'autre, ce qui peut donner lieu à une double imposition. Il en résulte également des désavantages en termes de concurrence pour les entreprises établies dans les États membres qui n'appliquent le régime de la marge que lorsque le forfait est vendu au voyageur, par rapport aux entreprises concurrentes établies dans les États membres qui font preuve de plus de souplesse.

1.2.3.3. Certains États membres défendent l'interprétation de l'article 26, selon laquelle le régime de la marge devrait également être appliqué lorsqu'un forfait est vendu par un(e) organisateur de circuits touristiques/agence de voyages à un(e) autre. Cette interprétation aurait aussi pour effet d'alléger la charge pesant sur les entreprises du secteur, les organisateurs de circuits touristiques / agences de voyages n'étant plus obligé(s) de s'immatriculer au registre de la TVA dans la totalité des États membres où ils/elles fournissent des biens ou des services faisant partie d'un forfait qui n'est pas directement vendu à un voyageur.

(1) Lettre du 13 septembre 1978.

(2) Lettre du 19 octobre 1978.

1.2.3.4. Plusieurs États membres ont également évoqué la question des voyages d'affaires. Lorsque, dans le cadre du régime de la marge, l'agence de voyages/l'organisateur de circuits touristiques fournit un forfait à une entreprise immatriculée au registre de la TVA et qui est le consommateur final, elle se verra facturer un prix TVA comprise et elle ne pourra dès lors pas déduire le montant de cette TVA, même si le voyage à forfait est utilisé à des fins professionnelles. Cela donnera lieu à la perception de TVA résiduelle au stade de la consommation intermédiaire, ce qui est contraire au principe fondamental de neutralité du système communautaire de TVA.

1.3. Le régime particulier des agences de voyages a pour deuxième objectif la répartition des recettes de TVA entre les États membres. Le régime particulier a été instauré entre autres afin d'assurer l'attribution des recettes de TVA à l'État membre dans lequel a lieu la consommation finale. L'objectif est de garantir que les recettes de TVA perçues sur les prestations de services effectuées au cours du voyage reviennent à l'État membre dans lequel le voyageur a bénéficié de ces services, la TVA sur la marge des agences de voyages devant, quant à elle, revenir à l'État membre dans lequel l'agence de voyages est établie.

1.4. En outre, dans certaines situations, l'application du régime de la marge ne permet plus de garantir une répartition équitable des recettes de TVA entre les États membres. En raison de l'utilisation croissante de l'internet, les agences de voyages ou les organisateurs de circuits touristiques établis dans les pays tiers interviennent de plus en plus dans la fourniture de voyages à forfait vendus aux consommateurs de l'UE. Cela se traduit par une évidente distorsion de concurrence, dans la mesure où, conformément aux règles actuellement applicables dans ce domaine, un voyage à forfait est imposable au titre du régime de la marge lorsqu'il est fourni par un organisateur de circuits touristiques établi dans l'UE, mais il ne l'est pas lorsqu'il est fourni par un organisateur de circuits touristiques établi dans un pays tiers, puisque le lieu de livraison est considéré comme étant le pays tiers en question. Par conséquent, les organisateurs de circuits touristiques établis dans l'UE sont désavantagés d'un point de vue concurrentiel. Ce facteur a forcé un nombre croissant d'agences de voyages/d'organisateur de circuits touristiques à transférer leur entreprise en dehors de l'UE. Cet état de fait ne se limite pas à augmenter la distorsion de la concurrence vis-à-vis des entreprises qui restent dans l'UE, mais prive également les États membres des recettes de TVA que les entreprises délocalisées leur auraient versées si elles étaient restées implantées dans l'Union européenne.

1.5. À la lumière des problèmes susmentionnés, qui découlent en partie d'une modification des caractéristiques et des techniques du secteur, mais en partie également de l'existence de pratiques divergentes d'un État membre à l'autre, la Commission a décidé d'inclure une modification de l'article 26 dans sa nouvelle stratégie en matière de TVA ⁽¹⁾. La proposition vise à simplifier et à moderniser la législation communautaire relative à la TVA, et à en favoriser une application plus uniforme.

2. La proposition de la Commission

2.1. La présente proposition vise à garantir une application plus uniforme de la directive en étendant le champ d'application du régime particulier de façon à couvrir l'ensemble des fournitures de voyages à forfait, indépendamment de la nature du client, ainsi qu'à supprimer les diverses dérogations concernant ce type de prestations de services. La proposition vise également à éliminer les distorsions de concurrence affectant les organisateurs de circuits touristiques établis dans l'UE, ces dernières étant de plus en plus fréquentes en raison de l'utilisation des nouvelles technologies dans ce secteur.

2.2. Les détails de la proposition de la Commission figurent à l'annexe 1.

3. Observations générales

3.1. Le Comité se range à l'avis de la Commission pour déclarer que les divergences constatées entre les États membres dans l'interprétation de l'article 26 créent des distorsions de la concurrence au sein du marché unique. Dans le passé, le Comité a à plusieurs reprises attiré l'attention sur le fait que la façon dont les États membres appliquent à la législation communautaire des interprétations, des habitudes, des pratiques et des précédents nationaux fragmente le marché unique. Les propositions elles-mêmes sont souvent en partie responsables parce qu'elles laissent trop fréquemment aux États membres un trop grand nombre de possibilités et que ceux-ci tendent à utiliser ces pouvoirs discrétionnaires de manière protectrice.

3.2. Le Comité a également fréquemment attiré l'attention sur la façon dont la prolifération des dérogations, des exemptions et des régimes particuliers entravent l'achèvement du marché unique et exercent un effet dissuasif sur le commerce transfrontalier, notamment pour les petites entreprises. Il est souvent plus facile aux entreprises qui sont immatriculées au registre de la TVA de travailler avec des entreprises situées en dehors de l'UE qu'avec celles qui sont situées dans d'autres États membres. Une récente étude élaborée en Hollande a montré que les coûts de mise en conformité pour les entreprises hollandaises qui travaillent à l'échelle intracommunautaire s'élèvent à plus de 5 % de leur chiffre d'affaires.

3.3. Le Comité reconnaît que la situation existante désavantage d'un point de vue concurrentiel les organisateurs de circuits touristiques établis dans l'UE par rapport à ceux qui le sont en dehors de l'UE et souscrit à la nécessité de rétablir des conditions de concurrence homogènes dans ce domaine.

3.3.1. Le Comité est conscient que cette situation a poussé un certain nombre d'opérateurs à délocaliser leurs entreprises en dehors de l'UE et partage la préoccupation de la Commission

⁽¹⁾ COM(2000) 348 final du 7.6.2000.

qui estime que si rien n'est entrepris pour remédier à cette situation, ce mouvement va se poursuivre et s'intensifier. La diffusion rapide du commerce en-ligne, qui est particulièrement répandu dans le domaine des vacances et des voyages, donnera un élan supplémentaire à ce mouvement.

3.3.2. Le Comité se rend compte que de telles évolutions entraîneront, si elles ne sont pas maîtrisées, une perte de recettes pour les États membres et considère qu'il s'agit d'un argument supplémentaire pour renverser cette tendance.

3.3.3. Cependant, le Comité a de sérieuses réserves sur la capacité de la proposition de la Commission à résoudre ce problème.

3.3.3.1. L'article 26(2) serait amendé pour modifier le lieu d'imposition des services fournis par des opérateurs établis en dehors de l'UE à des clients de l'UE de manière à établir que le lieu de livraison soit l'État membre du client. En théorie, les opérateurs basés dans les pays tiers seraient tenus de verser la TVA sur leur marge au taux approprié(s) et seraient de ce fait soumis au même régime que les opérateurs établis dans l'UE.

3.3.3.2. À l'instar de propositions antérieures similaires, le problème serait d'obliger les entreprises qui ne sont pas immatriculées au registre de la TVA au sein de l'UE et qui n'y sont pas établies à respecter les règles de mise en conformité. Avec le commerce en ligne, il sera souvent difficile de déterminer que la transaction a été réalisée. Le Comité reconnaît qu'il est probablement utile de faire figurer cette disposition dans les actes juridiques, mais estime qu'il est probable que cela ne soit pas d'une grande utilité.

3.3.3.3. Les agences de voyages/organismes de circuits touristiques basés dans l'UE auront le droit de ne pas appliquer le régime de la marge, s'ils le jugent utile. On suppose qu'ils souhaiteront recourir à cette possibilité lorsqu'ils fournissent des services à un client qui est immatriculé au registre de la TVA puisque, dans ce cas, le client est en mesure de récupérer la TVA facturée par l'agence de voyages qui est elle-même en mesure de récupérer la TVA facturée par les fournisseurs des services prestés. Cependant, cela accroîtrait considérablement la charge administrative; cela obligerait l'organisateur de circuits touristiques à s'immatriculer dans l'État membre ou les États membres où le service est fourni et impliquerait le client qui devrait soumettre aux gouvernements d'États membres dans lesquels il n'est pas immatriculé des demandes de

remboursement, au titre de la 8^e directive, une procédure lourde et longue que de nombreuses entreprises préfèrent éviter. Pour cette raison, les agences de voyages ne seraient pas placées sur un pied d'égalité avec celles qui ne sont pas établies dans l'UE.

3.3.4. Le Comité fait remarquer que les objectifs de la Commission, parmi lesquels figure la désincitation à la délocalisation des agences de voyages, pourraient être réalisés de manière plus satisfaisante et ajoute que les complications concomitantes pourraient être supprimées par la simple application d'un taux zéro à ces services (quelques-uns ne sont déjà plus imposables dans certains États membres). Le Comité reconnaît cependant qu'il est peu probable que les décideurs politiques soient disposés à franchir ce pas.

3.4. Le Comité note qu'un effet de cette proposition serait d'étendre le champ d'application de ce régime pour qu'il couvre les transactions entre les entreprises. Le Comité estime que cela ne permettrait pas de réduire la motivation des agences de voyage/des organisateurs de circuits touristiques à se délocaliser en dehors de l'Union européenne.

3.5. Les sommes impliquées sont relativement petites. Lorsque le régime de la marge est applicable, les agences de voyages/organismes de circuits touristiques paient la TVA au taux en vigueur dans l'État membre dans lequel ils sont établis, uniquement sur leur marge bénéficiaire. La concentration des marchés et l'intégration verticale des grands organisateurs de circuits touristiques ont créé une forte concurrence en matière de coûts ou de prix, ce qui a fortement réduit le niveau de ces marges.

3.6. Le Comité estime que la suppression des mots «*au voyageur*» de l'article 26, paragraphe 2 constitue une simplification et une clarification souhaitables de la position.

4. Observations spécifiques

4.1. La Cour de Justice ayant déjà clarifié les circonstances dans lesquelles le régime de la marge est applicable, le Comité se range à l'avis de la Commission et estime qu'il n'y a pas de raison d'essayer de définir le terme d'«*agence de voyage*» pour l'application de l'article 26.

4.2. Le Comité approuve le concept qui permet aux agences de voyages de calculer une marge bénéficiaire globale pour tous les services de voyages à forfait pour une période déterminée, conformément aux dispositions de l'article 26a (B)(10) de la sixième directive, en rapport avec la fourniture de biens d'occasion. Le Comité reconnaît que ce mode de calcul simplifierait le système mais regrette que l'autorisation ou non de cette méthode ait été laissée à la discrétion des États

membres. Le résultat inévitable est que certains États membres l'autoriseront, d'autres non, ce qui créera plus de différences entre les États membres et ira à l'encontre de l'objectif proposé.

4.3. Le Comité se félicite de la proposition qui consiste à garantir, au sein de l'UE, une application plus uniforme des règles de TVA applicables à ces services en supprimant la possibilité offerte aux États membres, à l'article 28, paragraphe 3, point g), (qui permet aux États membres de continuer à exonérer les prestations de services visées à l'ancien article 26, paragraphe 3 de la sixième directive TVA, sans droit à déduction de la TVA payée en amont, plutôt que de les exonérer avec un droit à déduction de la TVA payée en amont), la suppression des dérogations prévues à l'article 28, paragraphe 3, point a) et au point 15 de l'annexe E (qui autorisent les États membres à imposer les séjours effectués à l'extérieur de la Communauté), l'abolition des dérogations mentionnées à l'article 28, paragraphe 3, point b) et au point 27 de l'annexe F (qui autorisent les États membres à exonérer les séjours effectués à l'intérieur de la Communauté), et l'abolition de la dérogation accordée par décision du Conseil en application de la procédure prévue par les dispositions de l'article 27, paragraphes 1 à 4 de la sixième directive TVA.

4.4. Le Comité comprend et approuve l'idée sous-jacente à la proposition de la Commission de permettre aux opérateurs de choisir d'appliquer les dispositions normales en matière de TVA plutôt que le régime de la marge, mais il se range à l'avis de la Commission lorsque celle-ci affirme «qu'il en résultera certaines conséquences et difficultés pour l'agence de voyages concernée» et craint que l'ampleur de ces difficultés ait été sous-estimée.

4.4.1. Les agences de voyages qui traitent avec des clients qui ne sont pas immatriculés au registre de la TVA choisiront naturellement le régime de la marge, alors que celles dont les clients sont des entreprises immatriculées préféreront que les dispositions normales s'appliquent en matière de TVA. Tant qu'une agence de voyages traite principalement ou exclusivement avec un type de clients, cela ne causerait aucune difficulté excessive, mais les agences de voyages ont fréquemment les deux types de clients et cela entraînerait de sérieuses complications administratives, à tel point que de telles agences de voyages pourraient être incitées à répartir leurs opérations sur deux entreprises différentes.

4.4.2. L'agence de voyages n'est pas la seule à être affectée. Lorsqu'elle choisit d'appliquer les dispositions normales en matière de TVA, cela a des conséquences pour les tiers. L'agence devra demander à son fournisseur une facture TVA afin de pouvoir demander le remboursement de sa taxe versée

en amont et de fournir à son client une facture TVA qui détaille les éléments des différentes facturations nationales de la TVA de manière à ce que le client puisse à son tour demander le remboursement de la TVA (via la lourde procédure de la 8^e directive si les fournisseurs sont situés dans d'autres États membres) et, lorsque le fournisseur est un intermédiaire, cette demande devra être transmise à son fournisseur et ainsi de suite en remontant la chaîne des fournisseurs.

4.4.3. Une agence de voyages pourra faire une réservation groupée de chambres d'hôtel pour une saison et l'hôtelier recevra une facture pour la réservation globale qui sera considérée comme une transaction unique; lorsque la plus grande partie de ses clients sont des personnes qui ne sont pas immatriculées au registre de la TVA, le prix facturé inclura dans certains cas la TVA; si l'agence de voyages a vendu par la suite à une entreprise immatriculée au registre de la TVA un forfait comprenant un séjour dans l'une de ces chambres, elle devrait maintenant pouvoir s'adresser à nouveau à l'hôtelier et demander une facture amendée pour la transaction originale et une facture TVA incluse pour la chambre pendant la période en question. Pour ces raisons, le Comité est préoccupé par le fait que, dans de nombreux cas, la disposition permettant de ne pas participer au régime de la marge se révèle inapplicable dans la pratique.

4.4.4. Les autorités responsables de la TVA rencontreront également des complications administratives. Il est à craindre que, lorsque l'agence de voyages choisit de ne pas participer au régime de la marge, l'administration ne puisse en aucune manière vérifier si l'agence a respecté son obligation de s'immatriculer au registre de la TVA dans d'autres États membres. De plus, l'État membre à qui le remboursement est demandé devra s'assurer que l'agence de voyages a choisi d'appliquer les dispositions normales en matière de TVA, auquel cas elle est en droit de demander un remboursement de la TVA versée en amont — dans ce cas, elle ne fournit pas de services au titre du régime de la marge établi par l'article 26, et n'est donc pas en droit de récupérer la TVA versée en amont.

5. L'évaluation d'impact de la Commission

5.1. La Commission soutient qu'une législation communautaire est nécessaire dans ce domaine pour poursuivre l'harmonisation du régime de la marge et pour prévenir des distorsions de la concurrence, notamment en ce qui concerne l'avantage concurrentiel dont jouissent actuellement les organisateurs non européens par rapport à leurs concurrents européens. Cependant, comme cela a déjà été relevé, le pouvoir discrétionnaire des États membres créera de nouvelles différences entre les États membres et il est peu probable que l'avantage concurrentiel des organisateurs non européens soit réduit de manière significative.

5.1.1. La Commission poursuit en disant que «l'application de règles identiques dans tous les États membres de l'UE ne peut que réduire les coûts des entreprises et encourager les opérateurs à développer leurs activités dans d'autres États membres». Le Comité est d'accord avec ce point de vue en tant que «déclaration de principe», mais les pouvoirs discrétionnaires donnés aux États membres signifieront que l'application ne sera pas la même dans tous les États membres.

5.2. La Commission déclare que l'application d'un régime de la marge globale simplifiera le fonctionnement du régime de la marge pour les entreprises. Le Comité accepte ce point de vue, mais note que les complications introduites par les dispositions relatives à la non-participation pourront avoir l'effet inverse.

5.3. La Commission déclare que ces propositions supprimeraient les distorsions de la concurrence dues à des organisateurs non européens qui ne payent pas la TVA sur leur marge mais cela dépend de la capacité à définir des moyens efficaces pour mettre en œuvre la législation. Le Comité estime que cela serait très difficile.

5.4. La Commission est d'avis que «la TVA a une faible incidence sur l'emploi». Le Comité considère que cette assertion n'est pas prouvée.

5.5. Le nombre d'organisations qui ont été consultées par la Commission sur la proposition semble plutôt réduit.

6. Conclusions

6.1. Le Comité se félicite de l'intention de la Commission d'améliorer le fonctionnement du régime de la marge et estime

que les propositions consistant à calculer une marge globale et à éliminer un certain nombre d'options existantes et de dérogations accordées aux États membres constituent des améliorations louables. La Commission se félicite également que le régime de la marge peut maintenant être appliqué à des transactions entre les agences de voyages. Il est probable que ces changements profitent notamment aux PME. Toutefois, le Comité regrette que l'application du calcul de la marge globale ait été laissée à la discrétion des États membres.

6.2. Le Comité est préoccupé par les complexités que peuvent entraîner les dispositions relatives à la non-participation. Afin d'être placées sur un pied d'égalité avec les organisateurs des pays tiers lorsqu'ils fournissent des biens à des clients immatriculés au registre de la TVA, les agences de voyages établies dans l'UE seraient obligées de ne pas appliquer le régime de la marge; cela les entraînerait dans toutes les complexités des dispositions normales en matière de TVA; leurs clients ne pourraient obtenir le remboursement de la TVA payée qu'en ayant recours à la lourde procédure de la 8^e directive et uniquement dans les cas où l'État membre concerné est prêt à accepter des demandes en ce qui concerne ce type de dépenses.

6.3. Le Comité pressent que des difficultés seront rencontrées dans l'obtention de la conformité de la part des organisateurs basés en dehors de l'UE. Si aucun moyen satisfaisant n'est trouvé pour obtenir cette conformité, l'incitation des organisateurs basés au sein de l'UE, à délocaliser leur entreprise ne sera pas supprimée.

6.4. Le Comité n'est pas totalement convaincu par l'évaluation d'impact de la Commission. Il souhaite également que la Commission procède à une évaluation ex-post après que la nouvelle directive aura été en vigueur pendant une période raisonnable.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

*Le Président
du Comité économique et social*

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «L'intégration des personnes handicapées dans la société»

(2002/C 241/17)

Le 15 janvier 2002, le Comité économique et social a décidé, conformément à l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'émettre un avis sur «L'intégration des personnes handicapées dans la société».

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 juin 2002 (rapporteur: M. Cabra de Luna).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 124 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. Il est généralement admis que les personnes handicapées représentent environ 10 % de la population globale. Cela signifie que l'on compte 37 millions de personnes handicapées dans l'Union européenne et que leur nombre passera à près de 50 millions après l'adhésion des pays candidats. Si l'on ajoute à ce chiffre les familles des personnes handicapées, il apparaît clairement qu'il s'agit là d'un groupe important de citoyens communautaires.

1.2. Le 3 décembre 2001, le Conseil de l'Union européenne a approuvé la décision d'instituer 2003 «Année européenne des personnes handicapées». Parmi les objectifs énoncés dans cette décision figurent la sensibilisation aux droits des personnes handicapées et la recherche d'initiatives visant à les promouvoir. D'autres objectifs concernent la mise en place de partenariats entre les différents acteurs et une attention particulière pour le système éducatif.

1.3. La conférence sur la politique des personnes handicapées tenue à Madrid en mars 2002 a adopté la déclaration dite «de Madrid» qui crée un cadre conceptuel pour l'Année européenne et comporte un programme visant à en atteindre les principaux objectifs, ainsi que des propositions concrètes d'actions à entreprendre par l'ensemble des acteurs concernés. Afin de permettre l'intégration sociale des personnes handicapées, une approche synthétique est proposée sur la base d'une combinaison de politiques de lutte contre la discrimination et de mesures d'action positive.

1.4. Une telle approche est conforme aux références faites aux personnes handicapées dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, dont l'article 21 interdit toute discrimination fondée, entre autres, sur le handicap et l'article 26 reconnaît explicitement les droits des personnes handicapées et la nécessité d'assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté.

1.5. Si un soutien adéquat leur est apporté, les personnes handicapées peuvent apporter une contribution à la société comme les autres citoyens. Il est donc de l'intérêt de la société d'investir davantage dans des politiques actives en matière de marché du travail, notamment en accordant un soutien aux employeurs qui embauchent ou ont l'intention d'embaucher des personnes handicapées. Cette démarche permettra de réaliser des économies en matière de politiques passives⁽¹⁾ et donc de favoriser la durabilité du système de protection sociale.

1.6. Les personnes handicapées ont les mêmes droits fondamentaux que les autres citoyens mais, dans les faits, nos sociétés sont organisées de telle sorte qu'il leur est souvent impossible de jouir de l'ensemble de ces droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. C'est pourquoi le handicap est une question qui relève des droits de l'homme, sur lesquels devraient se fonder toutes les politiques en faveur des personnes handicapées. Ces dernières ont droit à l'égalité des chances. À l'instar de tous les autres citoyens, les personnes handicapées réclament le droit de vivre de manière autonome, d'opérer leurs propres choix.

1.7. Les personnes handicapées sont confrontées à de nombreux types d'entraves qui les empêchent de participer pleinement à la société. Ces obstacles peuvent être liés à un environnement, à des comportements ou à des facteurs sociaux, juridiques, communicationnels ou financiers et ils varient fortement d'un groupe de personnes handicapées à l'autre. Pour les sourds qui utilisent la langue des signes comme première langue, la non-reconnaissance de cette dernière en tant que langue officielle est à l'origine de graves obstacles sur le terrain de la communication.

1.8. Nombre de ces barrières existent parce que les personnes handicapées sont généralement oubliées lors la conception d'un nouveau service, au point qu'elles ont souvent été qualifiées de «citoyens invisibles». Il apparaît que pour concrétiser

⁽¹⁾ Les politiques passives concernent différents types d'avantages dont peuvent bénéficier les personnes handicapées lorsqu'elles ne sont pas sur le marché du travail.

ser leur intégration, elles doivent devenir visibles, afin que les décideurs, dans tous les milieux de la société, les prennent en considération lors de la mise en place de nouveaux services. La résolution du Conseil de 1996 sur l'égalité des chances des personnes handicapées reconnaît la nécessité d'intégrer le handicap dans tous les domaines de la politique communautaire. L'intégration du handicap se définit comme la prise en compte systématique des priorités et des besoins des personnes handicapées dans toutes les politiques et mesures d'ordre général, afin de promouvoir l'égalité des chances pour les personnes handicapées, en prenant activement et ouvertement en compte, dès le stade de la planification, les conséquences que ces politiques auront pour les personnes handicapées lors de leur mise en œuvre, de leur suivi et de leur évaluation. Il s'agit essentiellement d'un objectif à atteindre, qui n'est pas encore une réalité.

1.9. La Commission européenne a récemment publié l'étude Eurobaromètre (avril 2001)⁽¹⁾ qui révèle que six Européens sur dix connaissent une personne handicapée et que 97 % des personnes interrogées estiment qu'il faudrait faire davantage afin de veiller à l'intégration des personnes handicapées dans la société.

1.10. Parmi quelques exemples d'entraves auxquelles sont généralement confrontées les personnes handicapées, on relèvera, les bâtiments et les lieux publics inaccessibles, les réseaux de transport inaccessibles, les écoles qui ne sont pas adaptées à l'accueil d'enfants handicapés faute de structures de soutien ou les difficultés d'accès à l'information, aux services publics et aux sites Internet publics et privés.

1.11. Les personnes handicapées n'ont pas seulement des droits mais également des devoirs et des obligations. La plupart du temps, les obstacles qu'elles rencontrent dans la société les empêchent de les remplir également. Il en résulte un coût économique pour la société qui est rarement pris en compte. La promotion de la participation des personnes handicapées à la société se révélera également positive d'un point de vue économique, comme l'ont montré diverses études sur les coûts de l'exclusion et de la discrimination.

1.12. L'article 13 du traité instituant la Communauté européenne donne habilité l'UE à promouvoir des initiatives afin de combattre toute discrimination fondée, notamment, sur le handicap. Sur la base de cet article, le Conseil a adopté en novembre 2000 une directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail qui couvre le handicap entre

autres causes de discrimination. Cet article fonde également la décision du Conseil de déclarer 2003 Année européenne des personnes handicapées. En juillet 2000, le Conseil de l'Union européenne a adopté une directive communautaire sur l'égalité de traitement quelle que soit l'origine raciale ou ethnique. La portée de cette directive, fondée sur l'article 13, s'étend à l'éducation, aux avantages sociaux et à l'accès aux biens et aux services.

1.13. Dans le monde, plusieurs pays disposent de législations globales de lutte contre la discrimination qui se sont révélées très performantes pour combattre diverses entraves, comportementales notamment, auxquelles sont confrontées les personnes handicapées dans la société. Le premier et le plus connu de ces cadres juridiques est la loi américaine en faveur des personnes handicapées (Americans with Disabilities Act) de 1990. Depuis 1995, une telle législation globale de lutte contre la discrimination existe au Royaume-Uni et d'autres dispositifs législatifs moins globaux ont également été adoptés en Irlande, en Suède et, tout dernièrement, en Allemagne. Dans d'autres pays comme les Pays-Bas et l'Espagne, des mesures sont actuellement prises afin de promouvoir une législation de lutte contre la discrimination.

1.14. La communication de la Commission européenne⁽²⁾ «Vers une Europe sans entraves pour les personnes handicapées» contient des engagements visant à mettre en place et à soutenir une stratégie globale et intégrée pour combattre les obstacles qui, en matière de société, d'architecture ou de conceptions, limitent l'accès des personnes handicapées aux possibilités offertes par la sphère sociale et économique. La résolution du Parlement européen⁽³⁾ sur cette communication de la Commission européenne l'invitait à renforcer ses engagements en faveur des personnes handicapées dans des domaines comme la législation sur la libre circulation, l'enseignement, l'accès aux bâtiments et aux biens et services. L'Année européenne des personnes handicapées offrira des possibilités importantes de mise à exécution des engagements pris par la Commission européenne dans cette communication.

1.15. Les chiffres figurant dans une publication récente d'Eurostat⁽⁴⁾ révèlent que les personnes handicapées connaissent des taux d'emploi et de formation très faibles. Ainsi, alors que 62 % des personnes non handicapées en âge de travailler sont effectivement employées, seules 24 % des personnes fortement handicapées ont un emploi. Les personnes non handicapées sont 18 % à avoir atteint l'enseignement supérieur, alors que les personnes handicapées ne sont que 9 % à être arrivées à ce niveau de formation.

(2) COM(2000) 284.

(3) Résolution sur la communication de la Commission «Vers une Europe sans entraves pour les personnes handicapées» A5-0084/2001.

(4) «Handicap et participation sociale en Europe», Eurostat, 2001.

(1) Rapport Eurobaromètre 54.2 (avril 2001).

1.16. Les partenaires sociaux (la CES, le CEEP et l'Unice/UEAPME) ont adopté en mai 1999 à Cologne la déclaration des partenaires sociaux européens sur l'emploi des personnes handicapées, qui affirme notamment que «la CES, l'Unice/UEAPME et le CEEP estiment qu'une approche d'égalité des chances est la voie à suivre pour améliorer l'emploi des personnes handicapées sur le marché du travail ouvert. Des discriminations fondées sur des facteurs non pertinents pour la tâche à accomplir sont socialement inacceptables et économiquement malvenues». La déclaration fait valoir en outre que «par une promotion active de l'emploi des personnes handicapées, les entreprises peuvent développer pleinement des capacités jusque-là inexploitées et accroître leur potentiel d'innovation». Elle se termine par un appel des partenaires sociaux qui, s'adressant aux pouvoirs publics, les invitent à «prendre en compte les besoins des personnes handicapées d'une façon intégrée, pour créer une culture d'inclusion et non pas de la séparation».

1.17. Le manque de soutien adéquat sous forme de services et de financement public en faveur des personnes handicapées a pour conséquence que les responsabilités pèsent souvent sur leur famille. C'est le cas notamment des personnes très dépendantes, pour lesquelles l'absence de soutien entraîne souvent soit le placement dans des institutions soit des situations familiales très difficiles, lorsqu'au moins un des membres de la famille doit quitter le marché du travail pour se consacrer à la garde de la personne concernée. Il s'agit là d'une question de ressources et de services adéquats mais également un enjeu qui consiste à permettre aux familles de concilier leur vie de famille avec leur travail⁽¹⁾. Si les coûts supplémentaires liés au handicap ne sont pas couverts par les pouvoirs publics, ils le sont alors par les personnes handicapées et leur famille, ce qui, dans la plupart des cas, les conduit à la pauvreté.

1.18. L'image des personnes handicapées au sein de la société n'est pas toujours conforme à ce qu'elle devrait être, d'où la faiblesse des attentes à leur égard mais également la stigmatisation de certains groupes de personnes handicapées, comme celles ayant des problèmes de santé mentale. La stratégie visant à améliorer cette image dans les médias de masse joue donc un rôle majeur. Les personnes handicapées doivent également être plus présentes dans tous les milieux de la société, comme hommes ou femmes politiques au niveau local, national ou européen, employeurs ou dirigeants d'entreprise, à la tête de syndicats ou encore dans l'économie sociale.

1.19. Ces divers facteurs mènent souvent à l'exclusion sociale et à la pauvreté. C'est la raison pour laquelle les personnes handicapées ont été reconnues comme l'un des groupes les plus vulnérables dans la stratégie communautaire

contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Un rapport récent, élaboré par l'université d'Athènes⁽²⁾ sous l'égide du Forum européen des personnes handicapées et en collaboration avec plusieurs organisations européennes concernées par les personnes handicapées, analyse les différents éléments qui conduisent à l'exclusion des personnes handicapées. Les principaux facteurs mis en avant dans cette étude sont un accès inexistant ou limité à l'environnement social et aux services, l'absence d'emploi, l'absence d'éducation adaptée, la stigmatisation à laquelle les personnes handicapées sont confrontées et la compensation insuffisante des coûts supplémentaires liés au handicap. Ce rapport montre également comment la discrimination des personnes handicapées les conduit à l'exclusion et à la pauvreté.

1.20. Les personnes handicapées constituent un groupe très disparate et il est nécessaire que la politique en matière de handicap prenne en compte cette diversité. Il convient notamment d'apporter une attention particulière aux personnes très dépendantes, incapables d'autoreprésentation, qui ont besoin de services adaptés conçus en collaboration avec leurs parents ou leurs auxiliaires de vie.

1.21. À la suite d'une proposition avancée par le gouvernement mexicain, la troisième commission des Nations unies a décidé lors de sa réunion de novembre 2001 de mettre en place un comité spécial qui étudiera la faisabilité du lancement d'une convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées. Ce groupe tiendra sa première réunion d'ici à l'automne 2002.

1.22. Dans son avis sur l'Année européenne des personnes handicapées adopté le 17 octobre 2001, le Comité a, entre autres, demandé à la Commission européenne de soumettre une proposition de directive qui promeuve l'égalité de traitement et combatte la discrimination fondée sur le handicap conformément à la directive communautaire sur l'égalité de traitement des personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Cet avis proposait également l'adoption d'un programme d'action spécifique en matière de handicap qui financerait une méthode ouverte de coordination des politiques en faveur des personnes handicapées. Il comportait par ailleurs une proposition d'élaboration d'un avis d'initiative en 2002 dans le cadre de la préparation de l'Année européenne de 2003.

2. Observations générales

2.1. L'Année européenne des personnes handicapées 2003 offre une occasion unique de faire progresser les réformes

⁽¹⁾ «Ressources, services, temps: trois éléments inséparables d'une politique familiale», Coface Handicap, avril 2001.

⁽²⁾ «Disability and social exclusion in the European Union: time for change, tools for change» («Handicap et exclusion sociale dans l'Union européenne: le temps de l'action, les outils du changement»), rapport produit par huit organisations de personnes handicapées sous les auspices du Forum européen des personnes handicapées et élaboré par l'université d'Athènes.

en matière de handicap dans l'Union européenne. L'Année européenne doit être considérée comme le début d'un processus qui se poursuivra bien au-delà de 2003.

2.2. À tous les niveaux, des institutions européennes aux collectivités locales, il convient que les pouvoirs publics montrent l'exemple dans ce processus.

2.3. La réussite de l'Année européenne dépend de la participation active de tous les acteurs, qui, quel que soit le niveau auquel ils appartiennent, ils devront établir des partenariats durables.

2.4. La politique en matière de handicap relève essentiellement de la compétence des États membres. Diverses initiatives communautaires influent de plus en plus sur les politiques nationales par le biais soit de directives, soit de l'utilisation de la méthode ouverte de coordination en ce qui concerne en particulier les personnes handicapées. Il convient donc que la future politique des personnes handicapées prenne en considération la complémentarité nécessaire des politiques communautaires et nationales, auxquelles s'ajoute naturellement la compétence croissante des collectivités territoriales.

2.5. Les actions visant à améliorer la situation des personnes handicapées contribueront à une société meilleure. Si les services sont conçus de manière à être accessibles aux personnes handicapées, ils le seront pour tous les citoyens, y compris pour les personnes âgées.

2.6. Une grande majorité des personnes handicapées sont membres d'associations créées pour défendre leurs droits. Ces groupements sont présents à tous les échelons, local, régional, national et international. Il convient que toutes les actions qui seront entreprises pendant l'Année européenne des personnes handicapées 2003 intègrent comme partenaires des associations concernées par les personnes handicapées. Le temps des initiatives entreprises au nom des personnes handicapées sans leur participation active est aujourd'hui révolu.

2.7. Dans nos sociétés, les mesures visant à améliorer l'intégration des personnes handicapées sont diverses et doivent associer des initiatives juridiques aux campagnes générales d'information.

3. Objectifs à promouvoir pendant l'Année européenne

3.1. L'Année européenne des personnes handicapées devrait amorcer un processus de suppression progressive des entraves que rencontrent les personnes handicapées dans tous les

aspects de leur vie, notamment dans le domaine de l'éducation et de l'accès aux biens et services. Elle offrira aux personnes handicapées et à leurs familles le soutien dont elles ont besoin afin de bénéficier d'une réelle égalité des chances.

3.2. Certaines de ces entraves (liées à l'environnement ou à la communication) peuvent être surmontées par le biais d'initiatives juridiques, tandis que les autres (en rapport avec des comportements), exigent le lancement de campagnes de sensibilisation. Dans tous les cas, la participation et la coopération de l'ensemble des acteurs compétents sont indispensables. On dispose déjà de nombreux exemples de valeur qui montrent comment les obstacles peuvent être surmontés et ont prouvé qu'une telle action est possible et positive pour tous les acteurs.

3.3. La grande majorité des personnes handicapées en âge de travailler souhaitent le faire. L'augmentation de leur capacité à entrer sur le marché du travail aboutira à une augmentation de leur taux d'emploi, qui est un élément fondamental pour leur intégration sociale. La directive communautaire récente sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail contribue utilement à améliorer les taux d'emploi des personnes handicapées. Il convient néanmoins de la compléter par une action positive adéquate, notamment en offrant un soutien adapté aux employeurs de personnes handicapées, y compris les petites et moyennes entreprises pour lesquelles ces encouragements peuvent être particulièrement attrayants. Des mesures d'incitation financière pour l'accès au travail indépendant des personnes handicapées devraient également être mises en œuvre. Il faut veiller à ce que les politiques passives n'exercent pas un effet dissuasif pour l'insertion des personnes handicapées dans le marché du travail. À cette fin, les aides qui couvrent les coûts supplémentaires engendrés par le handicap doivent être maintenus lorsque la personne handicapée intègre le marché du travail; d'autre part, elle doit avoir la garantie de recouvrer la totalité des avantages dont elle jouissait auparavant si elle ne peut pas y rester.

3.4. En 2002, l'enquête sur les forces de travail dans l'UE comportera un module spécifiquement consacré au handicap qui offrira pour la première fois des statistiques comparables sur les taux d'emploi des personnes handicapées.

3.5. Le rôle des partenaires sociaux est fondamental. On relève de nombreux exemples de bonnes pratiques parmi les employeurs, pour ce qui est de recruter des personnes handicapées ou de concevoir les biens et services de manière qu'ils leur soient accessibles. Toutefois, il serait possible d'en faire davantage pour ce qui est de porter ces exemples à la connaissance d'autres employeurs. L'exemple du Forum britannique des employeurs sur le handicap⁽¹⁾ est un modèle

(1) Le Forum britannique des employeurs sur le handicap est un réseau d'employeurs britanniques qui s'intéressent aux problèmes de handicap. Ses membres emploient plus de 22 % de la main-d'œuvre du Royaume-Uni. L'organisation apporte un soutien aux employeurs qui envisagent d'employer des personnes handicapées ou d'améliorer les services qu'elles offrent à celles-ci.

intéressant qui, jusqu'à présent, n'a pas encore été repris par les autres États membres. Les employeurs devraient considérer une telle action comme une composante de la participation globale des entreprises à la communauté, conformément au Livre vert sur la responsabilité sociale des entreprises.

Le rôle de la coopération sociale peut être important en tant qu'instrument permettant de combattre l'exclusion sociale des personnes diversement handicapées. Grâce à la création de coopératives ou d'autres organismes d'insertion professionnelle, la personne handicapée recouvre sa dignité et son autonomie et s'intègre pleinement dans le tissu social.

3.6. Par ailleurs, le rôle des syndicats est essentiel dans ce domaine, notamment lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les personnes handicapées, une fois embauchées, bénéficient également de l'égalité des chances pour leur promotion interne. Ils assument également une mission très importante dans la diffusion de la directive communautaire sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Enfin, les associations de solidarité et les fondations qui offrent des services sociaux aux handicapés et des possibilités d'emploi remplissent une fonction primordiale.

3.7. Comme le soulignent une étude récente de l'OCDE et de l'OIT et les dernières initiatives de l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail, maintenir les personnes handicapées au travail représente un aspect important des politiques de l'emploi en leur faveur⁽¹⁾. La plupart des personnes handicapées sont atteintes par leur handicap alors qu'elles sont en âge de travailler mais les efforts entrepris pour les garder sur le marché du travail sont insuffisants. Il existe différents modèles intéressants de maintien au travail dans différents pays comme la Suède et le Royaume-Uni⁽²⁾. Un élément essentiel de la politique fructueuse de maintien de l'emploi est de maintenir le lien entre la personne handicapée et son employeur. Il est évident que la façon dont le système de sécurité sociale fonctionne exerce une influence essentielle sur cette question. L'accès intégral des personnes handicapées à l'apprentissage tout au long de la vie doit être garanti et des initiatives récentes, comme la communication de la

Commission⁽³⁾ dans le domaine de l'éducation tout au long de la vie, doivent prendre en compte le handicap dans tous ses aspects.

3.8. L'éducation constitue, pour les personnes handicapées comme pour les autres citoyens, un élément déterminant pour l'emploi et l'intégration sociale en général. Le modèle éducatif global pour les enfants handicapés devrait être l'éducation inclusive qui leur permet, à eux comme aux enfants non handicapés d'appréhender le droit des personnes handicapées à occuper la place qui leur revient dans une société diversifiée. Pour que l'éducation inclusive soit une réussite, les enfants et les jeunes handicapés doivent bénéficier du soutien adéquat requis par leur handicap spécifique.

3.9. Le choix de l'enseignement spécial pour un enfant handicapé ne peut être considéré comme la solution préférable que si cette décision est prise en accord avec ses parents. Les écoles spécialisées doivent garantir une qualité d'enseignement identique à celle des écoles traditionnelles et être évaluées régulièrement.

3.10. Plus particulièrement, l'Année européenne des personnes handicapées 2003 devrait représenter un progrès pour les personnes handicapées les plus exposées au risque d'exclusion sociale et pour celles qui sont confrontées à une discrimination double ou multiple: les femmes atteintes d'un handicap et les personnes handicapées issues des minorités ethniques. Il convient d'attacher une attention particulière aux personnes très dépendantes ainsi qu'à leurs familles et à leurs auxiliaires de vie afin de mettre en place des structures de soutien qui leur garantissent l'accès à l'ensemble des droits fondamentaux.

3.11. Des progrès ont été réalisés récemment dans les domaines de la politique sociale, des transports et de la société de l'information, où la quasi-totalité des initiatives les plus récentes prennent en compte les personnes handicapées. Ce n'est pas le cas dans de nombreux autres secteurs, ce qui prouve que l'intégration doit être renforcée.

3.12. Des efforts particuliers sont nécessaires afin d'intégrer la question du handicap dans tous les domaines concernés de la politique communautaire. Ils doivent être déployés pendant l'Année européenne en 2003 mais également se poursuivre dans les années à venir. Bien que les personnes handicapées ne soient formellement exclues d'aucun de ces champs d'action, leur manque de visibilité conduit, dans les faits, à leur exclusion. Par conséquent, il est nécessaire de faire explicitement référence aux personnes handicapées dans toutes les initiatives concernées et, le cas échéant, y apporter des correctifs, afin qu'elles puissent en profiter pleinement et y contribuer.

(1) «International survey project on strategies for the retention and inclusion to employment of disabled people» («étude internationale, projet sur les stratégies de maintien de l'emploi et d'intégration professionnelle des personnes handicapées»), Patricia Thornton, unité de recherches en politique sociale de l'université de York.

(2) Au Royaume-Uni, l'Institut national royal des aveugles (Royal National Institute for the Blind, RNIB) a proposé un concept de «congé pour handicap» qui est aujourd'hui en phase d'expérimentation. À l'instar de celui de maternité, il permet à une personne atteinte d'un handicap de quitter son travail pour quelque temps afin de suivre la rééducation nécessaire puis de reprendre son poste dans la même entreprise.

(3) Communication de la Commission «Réaliser un espace européen de l'éducation et de formation tout au long de la vie» (COM (2001) 678).

3.13. Parmi les actions communautaires de ce type, appelant des références explicites aux personnes handicapées, figurent les politiques de la protection des consommateurs, les initiatives en faveur des droits fondamentaux, le programme d'action Jeunesse, les programmes et les initiatives dans le domaine de l'éducation (*Socrates, Comenius, Leonardo da Vinci*), les programmes en faveur de la culture et des médias ou encore les activités dans le domaine des sports, notamment dans le cadre de l'Année européenne de l'éducation par le sport prévue en 2004.

3.14. Les personnes handicapées, leurs parents et leurs représentants doivent être impliqués dans les rouages des différents processus communautaires qui appliquent la méthode ouverte de coordination, par exemple dans le domaine de l'éducation, de la jeunesse et des retraites. Un tel résultat n'est possible que si les institutions communautaires et les États membres s'engagent et veillent activement à intégrer dans ces mécanismes les questions liées au handicap et à y associer les organisations représentatives des personnes handicapées. Lors de la définition d'indicateurs statistiques destinés à appuyer une telle démarche, ces associations devront fournir des informations sur la situation des handicapés.

3.15. La politique des personnes handicapées reste, dans une large mesure, de la compétence des États membres. Bien que le handicap soit intégré à la stratégie européenne pour l'emploi et à la stratégie de l'UE contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'intérêt pour les personnes handicapées varie fortement d'un État membre à l'autre, de sorte que leur situation n'est ni homogène, ni comparable à travers l'UE. Les États membres se privent ainsi d'un atout, car ils ne peuvent pas suffisamment exploiter la possibilité de confronter leurs politiques et leurs exemples de bonnes pratiques. On constate un manque général d'indicateurs et de données concernant la situation des personnes handicapées, ce qui rend impossible la comparaison de l'efficacité des différentes politiques nationales.

3.16. Il conviendrait que l'Année européenne des personnes handicapées se traduise par des progrès dans la communication entre les États membres de l'UE ou les pays candidats en ce qui concerne leurs politiques nationales en faveur des personnes handicapées.

3.17. Les personnes handicapées devraient avoir accès aux mêmes services que les autres citoyens. Il en résulte que leurs besoins doivent être pris en considération dès les premières étapes du processus de planification, notamment les décisions concernant la conception des lieux publics comme les restaurants, cinémas, théâtres, écoles, universités, centres commerciaux, parcs, musées ou autres stades. Ne pas assurer l'accès des personnes handicapées à ces services est une violation des

droits fondamentaux de la personne humaine mais, d'un point de vue économique, prive également les employeurs d'une part importante de leur clientèle potentielle. Les associations de consommateurs peuvent contribuer de manière décisive à appuyer cette démarche de manière à ce qu'elle se traduise dans les faits. Un bon exemple est fourni par une étude récente d'une association espagnole de consommateurs, qui a montré que 50 % de ces équipements ne sont pas accessibles aux personnes handicapées.

3.18. Comme n'importe quel autre citoyen, les personnes handicapées doivent être des membres actifs de la société et devraient être en mesure de faire partie d'organisations diverses, comme les partis politiques, les groupements professionnels, les organismes religieux, les clubs sportifs, les groupes de protection de l'environnement et toute autre association. Toutes ces structures doivent être organisées de telle sorte que les personnes handicapées puissent y participer.

3.19. L'image que les médias de masse donnent des personnes handicapées doit être améliorée. Les informations et programmes qui en traitent doivent reposer sur une approche qui reconnaisse les droits des personnes handicapées et insiste sur les entraves qui s'opposent à leur pleine participation à la société.

3.20. L'Année européenne des personnes handicapées 2003 ne devrait pas porter sur les seules personnes handicapées vivant dans l'Union européenne mais bénéficier également à celles des pays candidats, qui sont souvent dans une situation encore plus difficile que dans les États membres. En outre, l'Année européenne devrait profiter aux personnes handicapées des pays en développement devraient retirer profit de l'Année européenne en leur donnant une plus grande visibilité dans les politiques communautaires de coopération en matière de développement.

3.21. Durant l'Année européenne, il conviendrait que le droit des personnes handicapées à participer au mécanisme décisionnel par le biais de leurs organisations représentatives soit renforcé dans le cadre de l'initiative globale de promotion d'un dialogue civil structuré à l'échelon communautaire. Il y va également de l'intérêt immédiat des décideurs; qui n'ont pas toujours conscience des moyens permettant d'élaborer des politiques qui soient également adaptées aux personnes handicapées. Le processus qui a conduit au présent avis peut constituer un exemple de bonne pratique dans la mesure où, dans ce cadre, une audition publique avec des représentants des mouvements de personnes handicapées a été organisée afin de recueillir leurs opinions, permettant de mieux saisir la situation et leurs exigences essentielles, tout en contribuant à mettre en lumière la diversité qui caractérise le mouvement des personnes handicapées.

4. Propositions concrètes

4.1. Eu égard aux objectifs fixés dans la section précédente, le Comité estime que les propositions ci-après contribueraient utilement à les réaliser.

4.2. Il convient de mettre en place un programme d'action spécifique sur le handicap au niveau européen dont les principaux objectifs seraient les suivants:

- a) soutenir la prise en compte des personnes handicapées dans toutes les politiques communautaires concernées, notamment avec le renforcement des procédures actuelles de consultation, les mécanismes de suivi et la sensibilisation des principaux décideurs à la question du handicap, en mettant l'accent sur les possibilités pour les personnes handicapées,
- b) appuyer, dans le domaine du handicap, la mise en place d'une méthode ouverte de coordination qui repose sur des indicateurs communs de performances permettant de suivre dans le temps la progression des niveaux d'intégration sociale des personnes handicapées. Cette méthode couvrirait l'ensemble des domaines concernés par la politique de la personne handicapée, comme l'enseignement, la formation professionnelle, l'apprentissage tout au long de la vie, l'emploi, les transports, la société de l'information, les systèmes d'allocations et les services aux personnes très dépendantes et à leurs familles. Il convient de fournir, pour chacun de ces secteurs, des exemples de bonnes pratiques, qui débouchent sur un apprentissage mutuel. La méthode ouverte de coordination des politiques en matière de handicap peut s'avérer utile non seulement à tous les États membres mais aussi, et peut-être plus encore, aux pays qui entreront bientôt dans l'Union européenne,
- c) assurer et renforcer l'implication des organisations représentatives des personnes handicapées dans le dialogue avec les citoyens à l'échelon communautaire, notamment en mettant à disposition le financement et les mécanismes de consultation adaptés,
- d) associer au processus les associations et fondations caritatives dans la mesure où elles offrent des services sociaux aux personnes handicapées.

4.3. Afin de contribuer à supprimer les entraves actuelles et à empêcher qu'ils ne s'en créent de nouvelles, un apport majeur au progrès du programme de travail en matière de handicap dans le cadre de l'Année européenne consisterait à faire adopter une directive communautaire qui, fondée sur l'article 13, viserait à rendre illégale la discrimination à l'encontre des personnes handicapées dans tous les aspects de leur vie, notamment l'éducation et l'accès aux biens et services accessi-

bles au public, y compris le logement. Il conviendrait que cette directive fixe des délais raisonnables afin de rendre progressivement plus accessibles les infrastructures qui ne le sont pas encore et qu'elle prévoie également des mécanismes d'application adaptés, notamment une instance indépendante de suivi qui aurait la responsabilité, dans chaque État membre, de suivre l'application de cette directive à l'échelon national.

4.4. Afin d'accroître les taux d'emploi des personnes handicapées, le Comité économique et social entend formuler les propositions suivantes:

- a) il convient que les États membres de l'UE veillent à l'application rapide et adéquate de la directive communautaire sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail,
- b) la Commission européenne devrait proposer — et les États membres accepter — de renforcer la septième des lignes directrices actuelles pour l'emploi, qui, faisant référence aux personnes handicapées, presse les États membres de définir des objectifs concrets en matière d'emploi des personnes handicapées, ainsi que d'évoquer les mesures d'incitation en faveur des employeurs qui embauchent des personnes handicapées, s'agissant de régimes d'encouragement qui devraient être plus connus des employeurs et des personnes handicapées et être faciles et rapides à obtenir,
- c) les partenaires sociaux au niveau européen devraient envisager d'utiliser les structures communautaires de dialogue social afin de proposer de nouvelles initiatives en faveur de l'emploi des personnes handicapées, dont leur maintien au travail,
- d) conformément à la décision récente du Parlement européen en première lecture, il serait opportun de modifier les directives communautaires sur les marchés publics afin de permettre aux pouvoirs publics d'inclure l'emploi de personnes handicapées parmi les critères d'attribution et de demander, le cas échéant, que les produits et services soient conçus et fournis de sorte à être accessibles aux personnes handicapées,
- e) il serait envisageable de mettre en place des réseaux nationaux et européens d'employeurs et de syndicats concernés par l'emploi des personnes handicapées,
- f) afin de suivre les résultats de ces différentes mesures, l'enquête sur les forces de travail dans l'Union européenne doit inclure systématiquement un volet concernant la situation des personnes handicapées sur le marché du travail.

4.5. Il convient que la nouvelle méthode ouverte de coordination dans le domaine de l'éducation fasse des enfants et des jeunes handicapés l'un de ses principaux groupes cibles et que l'ensemble des actions et indicateurs les prennent en considération. En 2002, la Journée européenne des personnes handicapées sera consacrée à une action de sensibilisation, ainsi qu'à préparer la participation active de tout le système scolaire à l'Année européenne des personnes handicapées 2003.

4.6. Si elles sont conçues de manière appropriée, les nouvelles technologies, qu'elles soient générales ou d'assistance, peuvent jouer un rôle essentiel pour surmonter certains des obstacles auxquels sont confrontées les personnes handicapées. Par conséquent, il s'impose que le futur sixième programme cadre de la Communauté européenne en matière de recherche et de développement, le jeu de directives concernant les prestations de service en matière de télécommunications, ainsi que le nouveau plan d'action eEurope 2005, imposent tout à la fois de considérer la question du handicap comme un thème horizontal et prévoir des initiatives de soutien destinées explicitement aux personnes handicapées. En outre, des efforts supplémentaires doivent être consentis afin d'éliminer toutes les barrières, juridiques ou autres, qui empêchent actuellement la mise en place d'un vrai marché européen des technologies d'assistance et de prévoir au niveau national le soutien financier adéquat pour les personnes handicapées qui doivent y avoir recours.

4.7. Afin que les personnes handicapées aient l'assurance d'être pleinement visibles dans la stratégie communautaire de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, il convient de ventiler par type de handicap les divers indicateurs qui serviront d'étalon pour mesurer l'efficacité des politiques nationales dans ce domaine. Les organisations représentatives des personnes handicapées doivent être impliquées dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des plans d'action nationaux destinés à lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

4.8. Le Comité s'engage à faire en sorte que soient promues et soutenues au niveau international et national les formes d'entreprises orientées vers l'insertion des handicapés dans le tissu social. Le Comité entend en particulier appuyer et encourager les entreprises coopératives et les autres organismes à vocation sociale.

4.9. Dans le souci de promouvoir également au niveau mondial les droits fondamentaux des personnes handicapées, le Comité estime qu'il y a lieu de veiller à ce que les personnes handicapées soient prises en compte de manière adéquate dans les politiques de coopération de l'UE et des États membres en matière de développement.

4.10. Le Comité s'engage à soutenir la Déclaration de Madrid et à œuvrer en faveur des objectifs qui y sont évoqués et de sa large diffusion.

4.11. Le Comité recommande à l'ensemble des acteurs, publics comme privés, locaux, nationaux et communautaires d'aborder les activités de l'Année européenne dans l'optique de la Déclaration récemment proclamée à Madrid, qui fixe le cadre conceptuel de cet événement et suggère aux divers intervenants des actions concrètes. Il convient notamment que les médias, les associations de consommateurs, les organisations de jeunesse, les clubs sportifs, les organisations religieuses, les associations et les autres acteurs mettent l'Année européenne à profit pour améliorer leurs services et s'efforcent de veiller à ce que les personnes handicapées puissent en profiter pleinement et y contribuer.

4.12. Le Comité s'engage par le présent document à intégrer la question du handicap à ses travaux et à prendre en considération les intérêts, les droits et les devoirs des personnes handicapées dans tous ses avis, y compris, le cas échéant, en les y mentionnant explicitement. Il serait opportun d'élaborer un document qui rappelle cette question aux rapporteurs et leur fournisse des orientations sur la manière de prendre en compte le handicap et les personnes handicapées, en leur recommandant en particulier de consulter les organisations représentatives des personnes handicapées. Une évaluation régulière de la prise en compte du handicap dans les divers avis du Comité devrait être menée.

4.13. Le Comité participera activement à l'évaluation de l'Année européenne des personnes handicapées 2003 afin de continuer à formuler des propositions qui favorisent l'intégration sociale des personnes handicapées et il mènera une évaluation régulière des progrès des politiques communautaires en leur faveur.

4.14. Le Comité se félicite de la proposition qui a été formulée par le rapporteur spécial des Nations unies pour l'égalisation des chances pour les personnes handicapées et approuvée par la commission de cette organisation pour le développement social, dans le but de renforcer le contenu des règles qu'elle a édictées en la matière et de conserver la structure actuelle de suivi. En outre, le Comité la soutient dans sa décision de prendre l'initiative de lancer un processus qui doit mener à l'instauration d'une convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées grâce à laquelle ces dernières auraient l'assurance de profiter pleinement des conventions internationales actuelles.

4.15. Le Comité tiendra compte du contenu du présent avis dans les travaux qu'il mène dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

4.16. Le Comité diffusera le présent avis auprès des organisations européennes et nationales concernées par la question du handicap.

Bruxelles, le 17 juillet 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° 253/2000/CE établissant la deuxième phase du programme d'action communautaire en matière d'éducation "Socrates"»

(COM(2002) 193 final)

(2002/C 241/18)

Le 7 juin 2002, le Conseil, conformément à l'article 198 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 20 juin 2002 (rapporteur: M. Bernabei).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. Le programme *Socrates* repose sur les articles 149 et 150 du traité instituant la Communauté européenne, selon lesquels la Communauté doit contribuer au développement d'une éducation de qualité en encourageant d'une part la coopération entre États membres à travers toute une série d'actions telles que la mobilité, l'échange d'informations ou l'apprentissage des langues des États membres, et d'autre part la formation continue pour tous les citoyens de l'Union.

1.2. La Communauté appuie et complète l'action des États membres dans le domaine de l'éducation tout en respectant pleinement leur responsabilité pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif au niveau national: ainsi, les Conseils européens de Lisbonne et de Stockholm ont placé la nécessité de faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde au cœur de la stratégie communautaire, tandis que les conclusions du Conseil européen de Barcelone «accordent pour la première fois à l'éducation un poids considérable et spécifique, et soulignent

son importance pour la réalisation d'autres objectifs, tels que la mobilité professionnelle et le plein emploi; tous ces résultats permettent d'affirmer que l'éducation sera à l'avenir un élément fondamental et indispensable au sein du processus de construction de l'Europe»⁽¹⁾.

1.3. Plus particulièrement, le Conseil européen de Barcelone a invité la Commission à mettre en œuvre dans les plus brefs délais les cinq actions suivantes: assurer la transparence des diplômes et qualifications en particulier dans le domaine de la formation professionnelle, faciliter l'apprentissage des langues étrangères, intégrer la dimension européenne dans les systèmes d'éducation des États membres, mettre en œuvre le programme de travail sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation, et adopter la résolution sur l'éducation et la formation tout au long de la vie avant le Conseil européen de Séville qui aura lieu en juin 2002.

⁽¹⁾ Déclaration de la présidence espagnole lors du Conseil Éducation et Jeunesse du 30.5.2002.

1.4. Le programme *Socrates*, adopté le 24 janvier 2000 par la décision n° 253/2000/CE du Parlement européen et du Conseil établissant la deuxième phase du programme pour 2000-2006 et prévoyant une enveloppe budgétaire de 1 850 millions EUR, s'inscrit pleinement dans cette perspective. Il propose pour ce faire huit actions distinctes:

- *Comenius* en faveur de l'enseignement scolaire;
- *Erasmus* en faveur de l'enseignement supérieur;
- *Grundvig* en faveur de l'éducation des adultes et des autres parcours éducatifs;
- *Lingua* en faveur de l'apprentissage des langues étrangères;
- *Minerva* en faveur du développement des technologies de l'information et de la communication dans le domaine de l'éducation;
- l'observation et l'innovation des systèmes et politiques dans le domaine de l'éducation;
- les actions conjointes avec d'autres programmes européens;
- les mesures d'accompagnement en matière de sensibilisation, de diffusion et d'amélioration de la gestion ainsi qu'en ce qui concerne les priorités horizontales, notamment la promotion de l'égalité des chances et l'éducation interculturelle.

1.5. Le Comité a eu l'occasion de se prononcer sur le lancement de la deuxième phase du programme *Socrates* dans un avis⁽¹⁾ où il exprimait son accord avec les objectifs du programme. La Commission quant à elle présentera au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions un rapport d'évaluation intermédiaire sur la mise en œuvre du programme, au plus tard le 30 juin 2002.

1.6. Le 28 février 2002, le Parlement européen a adopté un rapport et une résolution sur la mise en œuvre du programme *Socrates* (2), conformément à son droit/devoir d'assurer une gestion des dépenses aussi efficace que possible et cohérente avec les objectifs du programme en question. À cet égard, il pointe toute une série de problèmes structurels, la coordination insuffisante avec les autres programmes communautaires, la lourdeur et la complexité des procédures appliquées, les charges bureaucratiques, l'insuffisance des informations concernant le programme, la diffusion médiocre des résultats

ainsi qu'un suivi et une évaluation insuffisants. Le Parlement a souligné la nécessité de renforcer et d'améliorer la coordination, d'accélérer et de simplifier les procédures, de conclure des accords clairs avec les agences nationales, d'améliorer le suivi et le contrôle du programme sans en alourdir la mise en œuvre.

1.7. Le 12 mars 2002, la Cour des comptes a présenté un rapport spécial⁽³⁾ dans lequel elle souligne les faiblesses de conception des programmes concernés: architecture complexe, manque d'homogénéité des 38 actions proposées entraînant des problèmes de coopération entre les États membres, évaluation des résultats rendue difficile par le manque de précision des critères et des paramètres, absence d'un cadre approprié pour la mise en synergie avec d'autres programmes communautaires. La Cour des comptes a également constaté une série d'insuffisances dans le dispositif de gestion, aussi bien au niveau des actions gérées de façon centralisée par le Bureau d'assistance technique que des actions gérées de manière décentralisée par les agences nationales. Elle explique ces carences par l'absence d'un statut approprié, l'insuffisance des moyens disponibles et l'absence d'un cadre juridique définissant la répartition des responsabilités. Enfin, elle note des carences dans les rapports d'évaluation dont l'incidence lui semble incertaine.

1.8. Dans sa réponse à la Cour des comptes, la Commission souligne qu'il ne faut pas sous-estimer la tension qui existe entre la défense des exigences d'une gestion rigoureuse et la nécessité d'adopter des modes de gestion conviviaux et respectueux du principe de proportionnalité, compte tenu des faibles montants octroyés et de la demande de simplification d'accès et de gestion d'un programme qui concerne, au sein de l'Union mais aussi dans les pays candidats, 70 millions de jeunes, plus de 4,5 millions d'enseignants, environ 12 millions d'étudiants provenant de 5 000 établissements d'enseignement supérieur ainsi que plusieurs millions d'adultes suivant des cours à temps plein ou à temps partiel.

1.9. La nouvelle architecture du programme *Socrates* II comprend une série d'indicateurs, un calendrier ainsi que les dispositions à mettre en œuvre pour garantir la normalisation et la comparabilité des données. Elle prévoit la rédaction de rapports nationaux dès la fin de l'année 2003 ainsi que le recours plus systématique à des réseaux d'agences nationales grâce à des dispositifs de répartition des responsabilités. Elle limite le recours au Bureau d'assistance technique en attendant la création d'une agence exécutive, rappelle la nécessité d'une certaine souplesse dans la mise en œuvre et introduit une série de dispositifs pour la simplification des procédures et pour le suivi et l'évaluation.

(1) JO C 40 du 31.12.1998.

(2) A5 0021/2002.

(3) Rapport spécial n° 2/2002 du 12.3.2002 relatif aux programmes d'action communautaires *Socrates* et Jeunesse pour l'Europe.

1.10. La proposition de décision à l'examen contribue à la réduction de la charge administrative jugée disproportionnée au regard des sommes modiques engagées — en moyenne 3 315 EUR par projet pour l'année 2000 — et vise à en atténuer l'effet dissuasif sur les petits établissements tels que les écoles primaires tout en respectant les termes de la Décision n° 253/2000/CE du Parlement et du Conseil, qui stipule que la subvention communautaire ne peut en principe excéder 75 % du coût total d'un projet.

2. Proposition de la Commission

2.1. Par sa réponse à la Cour des comptes, la Commission entend modifier la législation relative à la deuxième phase du programme *Socrates* afin d'introduire davantage de flexibilité dans les règles de cofinancement au-delà de 75 %, définies par les nouvelles dispositions législatives.

2.2. Conformément aux principes de simplification et de proportionnalité, ainsi qu'à l'engagement pris par la Commission dans ce sens dans le Livre blanc intitulé «Réforme de la Commission»⁽¹⁾, la Commission estime qu'il ne faut pas imposer «aux établissements participant à des projets dans le cadre des actions décentralisées du programme l'obligation nouvelle de justifier le coût de la contribution du personnel qu'elles emploient pour les réaliser, dans le seul but de pouvoir apporter la preuve que la subvention communautaire n'excède en principe pas 75 % du coût total du projet».

2.3. La Commission propose par conséquent de modifier la section IV, point B.2, premier alinéa, de l'annexe de la Décision n° 253/2000/CE, afin de permettre d'appliquer cette obligation de cofinancement avec la flexibilité qui convient.

2.4. Dans un tel contexte, la suppression de l'obligation spécifique de fournir la preuve d'un cofinancement d'au moins 25 % pour les subventions de projets permettrait aux bénéficiaires de continuer à présenter leur candidature et de rédiger des rapports sur la base des seuls coûts directs, sans avoir à justifier les coûts du personnel qu'ils emploient pour la réalisation du projet.

2.5. Selon la proposition de la Commission, cette modification est purement technique et n'a de répercussion ni en matière financière ni en termes de ressources humaines. Elle n'implique pas non plus de renoncer au principe énoncé dans

le nouveau règlement financier du programme, selon lequel l'octroi de subventions communautaires est toujours subordonné au cofinancement, puisqu'il continuerait à être garanti par l'engagement du personnel de mener à bien les projets.

3. Observations

3.1. Le Comité approuve la proposition de la Commission dans la mesure où elle vise à trouver un juste équilibre entre, d'une part, le principe fondamental du cofinancement, selon lequel l'intervention constitue une participation active et responsable des bénéficiaires en termes de ressources humaines et d'activité en complément de la subvention communautaire et, d'autre part, la nécessité de simplifier et d'alléger les procédures administratives et de mettre en œuvre des synergies, qui doit sous-tendre une action destinée à créer des ressources humaines de qualité et à renforcer la coopération européenne en matière d'éducation et de formation dans le respect de la stratégie de Lisbonne et des objectifs fixés à Stockholm et lors du Conseil européen de Barcelone de mars 2002.

3.2. Le Comité se félicite de la proposition de modification technique relative aux modalités d'octroi des aides financières aux différents projets dans le cadre du programme *Socrates*, bien qu'il estime que les questions soulevées par le Parlement dans sa résolution du 28 février 2002 et par la Cour des comptes dans son Rapport spécial n° 2/2002 du 12 mars 2002 restent par certains aspects ouvertes, méritent une réflexion plus approfondie et appellent une réponse.

3.3. En particulier, au-delà de la nécessaire révision qui permettrait de garantir l'application des principes de simplification et de proportionnalité aux règles de cofinancement dont il est question ici, il convient de réfléchir à la nécessité:

- de garantir la cohérence, la bonne coordination et la transparence des actions, nombreuses et complexes, menées de façon décentralisée dans les 25 ou 28 États membres de l'Europe élargie,
- d'améliorer l'information et la diffusion des résultats, notamment à travers des systèmes de réseaux informatiques appropriés ainsi que le développement du système de gestion de l'information Symmetry,
- de renforcer et d'améliorer les synergies avec les autres programmes communautaires, en particulier en vue de la création d'un Espace européen de l'éducation et de la

⁽¹⁾ COM(2000) 200 final/2.

- recherche, en développant les actions conjointes proposées et qui jusqu'à présent n'ont pas été mises en œuvre,
- de garantir l'efficacité du nouveau schéma d'indicateurs et des dispositions pour la normalisation et la comparabilité des données, le suivi et le contrôle du programme afin de procéder à des études d'impact permettant de valoriser davantage et de mieux orienter les actions proposées dans le cadre du programme *Socrates*, sans imposer aux bénéficiaires une surcharge administrative aussi inutile que préjudiciable,
 - d'assouplir et d'accélérer encore les procédures, essentiellement en ce qui concerne le paiement de subventions souvent très modiques.
- 3.4. Par conséquent, le Comité invite la Commission à donner suite à ces questions ainsi qu'aux mesures appropriées qu'elle a définies dans le document à l'examen, dans le cadre du rapport d'évaluation intermédiaire sur la mise en œuvre du programme *Socrates II*, que la Commission devra soumettre au Comité économique et social européen au plus tard le 30 juin 2004.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission — S'adapter aux changements du travail et de la société: une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006»

(COM(2002) 118 *final*)

(2002/C 241/19)

Le 11 mars 2002, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 juin 2002 (rapporteur: M. Etty).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité a adopté l'avis suivant par 123 voix pour, 0 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. La Communication de la Commission fait suite à une période de plusieurs années peu productive sur le plan de la pensée stratégique en matière de santé et de sécurité au travail. Au cours de cette période, le monde du travail a évolué considérablement et l'UE est confrontée à de nouveaux problèmes qui doivent de toute urgence trouver une solution.

1.2. En outre, le prochain élargissement de l'UE pose toute une série de défis nouveaux dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, défis qu'il convient d'aborder de manière systématique et globale.

1.3. La Commission a préparé cette Communication en étroite consultation avec toutes les parties intéressées. Le Comité économique et social européen a joué son rôle dans ce processus par le biais de son avis exploratoire de juillet 2001, élaboré à la demande de Mme Diamantopoulou, membre de la Commission, en décembre 2000 ⁽¹⁾.

1.4. Dans le présent avis, le Comité ne reviendra pas sur les aspects de son avis de juillet 2001 qui ont été pris en considération par la Commission.

⁽¹⁾ Avis sur la «Saisine du Comité par la Commission européenne concernant un avis exploratoire en prévision de la communication de la Commission sur la santé et la sécurité au travail», JO C 260 du 17.9.2001.

2. Observations générales

2.1. La Communication de la Commission est un document extrêmement intéressant et prometteur, qui répond de manière positive à nombre des observations et des suggestions formulées dans l'avis exploratoire du Comité. De manière générale, la partie analytique fournit la base véritable des propositions stratégiques pour la période 2002-2006. Les principaux problèmes relatifs à la santé et à la sécurité au travail sont abordés. Le document, bien qu'il ne soit pas très clair sur la manière dont la Commission entend aborder dans le détail chacune des questions énumérées, fournit des indications suffisantes quant au type d'action à entreprendre.

2.2. Cela dit, il convient de noter qu'un plan d'action fait cruellement défaut dans cette esquisse de stratégie.

2.3. Cette omission est préoccupante. Le Comité la relie directement aux préoccupations qu'il a exprimées à plusieurs reprises dans les différents avis qu'il a émis au cours des dernières années concernant le manque de ressources (tant en termes de personnel qu'en termes de budget pour les services de la Commission concernés). Il déplore qu'une fois de plus, ces aspects aient été complètement ignorés. Il craint que le silence observé par la Commission sur cette question ne mine la crédibilité de la partie opérationnelle de la Communication.

2.4. Il y a dix ans, la DG santé publique et santé et sécurité sur le lieu de travail disposait de quatre unités chargées de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail et d'une chargée de la santé publique. Lors d'une «opération de dégraissage» effectuée en 1993/94, l'équilibre au sein de cette DG fut modifié; trois unités pour la santé publique et deux seulement pour la santé et la sécurité sur le lieu de travail. En 1998 eut lieu une nouvelle réduction d'effectifs, aux dépens de la santé et de la sécurité au travail, lorsque l'on décida de séparer les activités concernant la santé publique de celles relatives à la santé et à la sécurité au travail: quatre unités furent rattachées à la DG Santé et protection du consommateur et une seule fut conservée pour la santé et la sécurité au travail à la DG Emploi et Affaires sociales.

En 1992, 150 fonctionnaires communautaires travaillaient à la DG Santé publique et santé et sécurité sur le lieu de travail. L'écrasante majorité d'entre eux (130) travaillaient dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. À l'heure actuelle, les secteurs de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail au sein de la DG Emploi ne comptent plus que 24 personnes: 12 cadres A, 3 cadres B et 6 secrétaires, plus 3 experts nationaux.

De l'avis du Comité, ces chiffres, qui illustrent ses préoccupations récurrentes en la matière, se passent de commentaires. Il invite la Commission à se pencher sérieusement sur cette situation en prenant comme base à la fois son propre document sur la stratégie et l'avis exploratoire du Comité de juillet 2001, à en tirer des conclusions et à définir des politiques correspondant à ses objectifs pour la période 2002-2006.

2.5. Le Comité invite la Commission à présenter dès que possible un plan d'action sur la mise en œuvre de la stratégie et à le soumettre au Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail (ci-après «Comité consultatif»). Ce plan d'action devrait comporter une ventilation précise des ressources allouées à chacune des activités mentionnées dans la Communication. Le Comité invite le Parlement à accorder une attention toute particulière à cet aspect du problème.

3. Observations particulières

3.1. Le Comité prend note avec grand intérêt des paragraphes portant sur le sexe et sur l'âge dans la partie analytique de la Communication de la Commission. Toutefois, à une ou deux petites exceptions près, ces points clés de l'analyse ne sont pas reflétés dans la partie du document relative aux actions à entreprendre. Légiférer sur ces questions n'est certes pas une tâche facile; toutefois, la Commission pourrait prendre des initiatives dans le domaine de la sensibilisation ou de l'identification des bonnes pratiques (par l'intermédiaire de l'Agence de Bilbao). La Commission pourrait également examiner les aspects ergonomiques pour les deux sexes et prendre des initiatives en la matière.

3.2. Les chiffres qui sous-tendent l'analyse sur les questions liées aux rapports hommes/femmes ne sont pas convaincants. Il semble que dans certains cas les problèmes identifiés soient spécifiques à la fonction plutôt que liés au sexe. Cela pourrait avoir des conséquences sur les mesures à prendre.

3.3. Il y a lieu de formuler une autre observation critique sur la partie analytique, concernant les conséquences de la «non-qualité» du travail (comme l'indique la Commission dans son introduction à la communication). Les chiffres fournis par la Commission concernant les conséquences, en termes de perte de capacité de production et de paiements et prestations compensatoires semblent très insuffisants.

3.4. La partie opérationnelle de la Communication traite abondamment des projets d'action législative sur les questions ergonomiques, en particulier les douleurs musculaires et osseuses, ainsi que de l'association des travailleurs et des employeurs à la gestion du stress.

3.4.1. La Directive concernant le travail sur écran (90/270/CEE) ne peut servir d'exemple pour les mesures additionnelles concernant les troubles musculo-squelettiques (TMS); dans le cas de ces derniers, les risques non liés au travail sur écran sont en effet bien plus nombreux. De l'avis du Comité, le problème principal que pose cette directive est sa mise en œuvre dans la pratique, notamment en ce qui concerne l'article 3 (analyse des postes de travail) et l'article 7 sur l'interruption et/ou la réduction de la charge de travail sur écran. Le Comité préconise en revanche de modifier la Directive sur la manipulation manuelle (90/269/CEE) notamment en ce qui concerne la manipulation répétitive des petites charges. De manière générale, le Comité réitère les termes de la déclaration contenue dans son avis de juillet 2001 sur la procédure à suivre concernant l'étape précédant la prise de décision sur la modification de la législation existante (rapports nationaux, y compris le point de vue des organisations patronales et des syndicats; élaboration par la Commission d'un rapport de synthèse sur la base de ces rapports; consultation du Comité consultatif sur ledit rapport).

3.5. La proposition relative au stress est utile. Il y a lieu de fixer un délai précis pour les conclusions des consultations avec les partenaires sociaux lesquelles démarreront vers la fin de l'année. Le Comité renvoie en outre à ses observations concernant les facteurs de risques psychologiques, observations qui figurent dans son avis de juillet 2001.

3.6. Le Comité note avec intérêt la manière dont la Commission envisage de promouvoir le bien-être au travail. Il s'agit en effet d'un problème d'intégration. L'on peut dire la même chose du harcèlement et des brimades sur le lieu de travail, deux problèmes pour lesquels l'action ne doit pas se limiter aux domaines de la santé et de la sécurité mais doit être étendue à la politique relative à l'emploi et à la discrimination. Il y a également lieu d'aborder les différentes formes de violence auxquelles les salariés sont confrontés de manière croissante sur leur lieu de travail (tant dans le secteur public que dans le secteur privé).

3.7. La Commission doit consentir un effort supplémentaire en ce qui concerne les mesures visant à adapter l'environnement de travail à la (ré)intégration des personnes handicapées sur le marché du travail. Il y a lieu de stimuler et d'aider les entreprises à procéder à des «ajustements raisonnables» en ce qui concerne le lieu de travail et les équipements, conformément à la directive sur l'égalité des chances de 2000. «À cet égard, il ne faut pas oublier les handicapés mentaux». Dans la perspective de 2003, Année des Handicapés, l'UE doit apporter

une contribution en formant des spécialistes issus des ONG représentant les intérêts des handicapés; ces représentants pourraient, conjointement avec les employeurs et les syndicats, contribuer puissamment aux échanges de bonnes pratiques au sein de l'Union européenne.

3.8. Un élément majeur dans l'avis exploratoire du Comité est la série de suggestions de coordination ouverte comme moyen permettant d'élaborer une nouvelle approche pour l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail dans la pratique⁽¹⁾. Le Comité se félicite que la Commission reconnaisse l'importance de l'approche novatrice qu'il propose, mais il aurait aimé un soutien plus franc à cet égard. Le Comité estime que les États membres devraient être tenus, plutôt que simplement encouragés à remplir conjointement des objectifs précis afin de réduire le nombre des accidents du travail et des maladies professionnelles. Indépendamment des suggestions déjà formulées par le Comité, il serait souhaitable que la Commission examine les efforts visant à fixer des cibles sectorielles (comme en Italie et en Espagne). Il pourrait être intéressant à cet égard de connaître le point de vue du Comité des régions sur cette question.

3.9. Le Comité est quelque peu déçu du manque relatif d'attention accordé aux petites et moyennes entreprises. À cet égard, il rappelle les suggestions qu'il a formulées dans son avis exploratoire⁽²⁾ concernant les mesures législatives non contraignantes et les autres mesures non législatives. Dans ce contexte, il estime que la Commission devrait également examiner la question de la mise en œuvre des responsabilités des travailleurs en matière de conditions de santé et de sécurité dans les PME ainsi que les exemples suédois et finlandais de nomination d'un représentant itinérant et/ou régional pour la santé et la sécurité.

3.10. La communication est muette en ce qui concerne la reconnaissance des maladies professionnelles. Des améliorations sont nécessaires à cet égard. Le Comité attire l'attention sur le débat prévu, lors de la Conférence de l'Organisation internationale du travail de juin 2002 sur «la déclaration et la notification des accidents du travail et des maladies professionnelles»; il espère que la coopération avec l'OIT incitera la Commission à prendre de nouvelles initiatives en ce qui concerne la déclaration et la reconnaissance des maladies professionnelles dans l'Union européenne.

3.11. Outre ses déclarations sur Eurostat dans son avis de juillet 2001, le Comité souligne l'importance d'une harmonisation des statistiques relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. Les disparités actuelles conduisent à une distorsion complète de la réalité dans les différents États membres.

⁽¹⁾ JO C 260 du 17.9.2001, op. cit. pt. 3.3.2.

⁽²⁾ JO C 260 du 17.9.2001, op. cit. pt. 3.2.

3.12. En ce qui concerne l'Agence de Bilbao, le Comité aimerait apporter son soutien à l'idée de la Commission de créer un «observatoire des risques». Toutefois, il est important d'accorder une attention particulière à la nouvelle fonction de l'Agence, à savoir l'évaluation des risques nouveaux. Il serait souhaitable que la Commission précise ce qu'elle entend exactement par «observatoire des risques». De l'avis du Comité, l'Agence ne peut assurer un travail sérieux sur les risques nouveaux et sur l'évaluation de ces risques sans un financement supplémentaire.

3.13. Le Comité déplore que la communication soit si discrète sur la Fondation de Dublin. En rapport avec ce qui a déjà été dit sur l'importance des nouveaux risques (par exemple dans la perspective de l'encouragement d'une culture de la prévention), le Comité souhaite souligner l'importance du rapport de la Fondation sur les conditions de travail (depuis 1990). Le Comité escompte que le protocole d'accord et les

contacts réguliers entre l'Agence de Bilbao et la Fondation de Dublin aideront à éviter les chevauchements et à stimuler la réflexion croisée.

3.14. Autre élément qui n'est pas abordé dans l'avis exploratoire du Comité mais qui revêt toutefois une grande importance est la question des marchés publics. Le Comité recommande avec force que la Commission veille à ce que sa propre politique en matière de marchés publics comporte un paragraphe sur la santé et la sécurité. Il y a lieu de procéder sans imposer de surcharge bureaucratique excessive aux PME, en partant du principe qu'il n'y a aucune raison d'exempter les PME de la législation sur la santé et la sécurité, mais que tout doit être fait pour les aider à agir dans le respect de ladite législation et à la promouvoir sur le lieu de travail⁽¹⁾. Les contrats ne devraient être accordés qu'aux fournisseurs exemplaires en matière de santé et de sécurité.

⁽¹⁾ JO C 260 du 17.9.2001, op. cit., pt. 3.2.2.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale»

(COM(2002) 89 final)

(2002/C 241/20)

Le 19 février 2002, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux en la matière, a émis son avis le 20 juin 2002 (rapporteur: M. Bloch-Laine et corapporteur: M. Koryfidis).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 127 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. Préambule

1.1. Lors de l'adoption de l'Agenda social européen, le Parlement et le Conseil avaient marqué l'importance de l'établissement de «tableaux de bord» annuels permettant de suivre les évolutions; et de vérifier les engagements et les contributions des différents acteurs. Un premier «tableau de bord» a été adopté en mars 2001. Un second, rédigé par la Commission en février 2002, l'a été au Sommet de Barcelone, les 14 et 15 mars derniers. Il est positif qu'un processus d'examens périodiques ait été enclenché; tant importe, en pareille matière, la régularité du suivi.

1.2. Le CESE a déjà rendu un avis sur l'Agenda lui-même et il entend bien être associé à l'examen évaluatif prévu en 2003.

1.3. Le Comité, en l'espèce, a voulu éviter deux écueils: l'un eût été de passer sous silence la seconde étape d'un dispositif séquentiel tant souhaité par lui; l'autre eût consisté à exprimer des commentaires à la fois prématurés et répétitifs: la mise en œuvre de l'Agenda n'en est qu'à un stade précoce de son développement; et il eût été inutile de reproduire, en termes presque identiques, sans actualisation, des opinions émises lors de consultations antérieures.

1.4. C'est pourquoi le Comité, qui élaborera un avis plus détaillé et approfondi à la mi-parcours du processus engagé, a établi cette fois un document bref et ciblé qui a pour objet:

- après avoir exposé quelques appréciations (II)
- de formuler quelques recommandations (III).

2. Quelques appréciations

2.1. Tout diagnostic d'étape est un exercice ardu, tant il est malaisé de bien distinguer la part des tendances longues de celle des données relevant du contexte économique immédiat (lesquelles au moment présent, révèlent des signes de tassement). A cet égard, un rappel s'impose: il existe toujours un écart temporel entre un retour à des taux de croissance plus élevés et son impact sur l'emploi. Compte tenu de cet effet de délai, il ne faudrait pas céder à la tentation de mettre en doute l'efficacité des politiques actives d'emploi reprises dans l'Agenda en ce qui concerne les questions d'emploi. Il convient, au contraire, d'en renforcer les orientations et les ressorts.

2.2. Aux yeux du Comité, il eût été souhaitable que le texte sous revue hiérarchisât davantage les indications qu'il contient; et qu'au-delà de l'inventaire qu'il dresse quant aux mesures et décisions prises ou envisagées, il renseignât plus et mieux sur les réalités effectives, sur les changements tangibles constatables. Il importerait pour l'exercice d'évaluation à venir en 2003, de disposer, à cet égard, d'informations plus nourries et plus éclairantes pour l'évaluation des répercussions effectives de l'Agenda social sur la structure sociale et économique des États membres de l'UE.

2.3. Cela dit, le texte de la Commission a le mérite incontestable d'être clair et lucide. En effet, il met bien en relief le caractère contrasté du bilan de la période, à savoir, par exemple, que:

- a) Le nombre d'emplois nouveaux créés s'est notablement accru, mais, même s'il est, bien sûr, trop tôt pour savoir si les objectifs intermédiaires de Stockholm et de Lisbonne

seront ou non atteints, on constate que l'on n'a guère avancé sur des questions telles que celle des travailleurs âgés.

- b) Le nombre des emplois nouveaux à plein temps est en hausse; le taux de chômage est en baisse; le nombre d'emplois proposés à des travailleurs peu ou moyennement qualifiés s'est accru; mais des faiblesses structurelles demeurent: écarts de rémunération entre les sexes, niveau de chômage encore très élevé, notamment chez les jeunes, où il est près de deux fois supérieur à la moyenne générale, tandis que les disparités régionales sur le terrain de l'emploi et du chômage restent élevées.
- c) La pauvreté et l'exclusion sociale restent très répandues; elles atteignent des niveaux d'intensité singulièrement différents selon les États membres.

Le texte du «tableau de bord» débouche pertinemment sur un appel à la responsabilité et la détermination de tous les acteurs.

3. Quelques recommandations

3.1. Le CESE n'a pas voulu, à l'occasion de la confection du présent avis, rouvrir, en son sein des débats, soit clos, soit non encore tranchés, sur divers sujets que le «tableau de bord» évoque.

Mais il tient à rappeler qu'il a pris des positions très nettes sur des thèmes tels que:

- les lignes directrices pour l'emploi [Avis sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002», JO C 36 du 8.2.2002; Avis sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001», JO C 14 du 16.1.2001],
- la qualité du travail [Avis sur le thème «Renforcement de la qualité de la politique sociale et de l'emploi», JO C 311 du 7.11.2001],
- les indicateurs sociaux [Avis sur le thème «Les indicateurs sociaux»],
- la santé et la sécurité au travail [Avis sur la «Communication de la Commission — S'adapter aux changements du travail et de la société: une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006». Avis sur la

«Proposition de recommandation du Conseil portant sur l'application de la législation sur la santé et la sécurité au travail aux travailleurs indépendants»],

- les pensions et les retraites [Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social — Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables», JO C 48 du 21.2.2002. «Croissance économique, fiscalité et soutenabilité des systèmes de retraite dans l'UE», JO C 48/89 du 21.2.2002. «Élimination des entraves fiscales transfrontalière des retraites professionnelles», JO C 36/53 du 8.2.2002],
- la gouvernance [«Gouvernance européenne»],
- l'emploi au niveau local [Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Agir au niveau local pour l'emploi — Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi», JO C 14 du 16.1.2001. Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social et au Comité des régions — Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi», JO C 149 du 21.6.2002],
- les services sociaux non lucratifs d'intérêt général [Avis sur «Les services sociaux privés à buts non lucratifs dans le contexte des services d'intérêt général en Europe», JO C 311 du 7.11.2001],
- les travailleurs âgés [Avis sur «Les travailleurs âgés», JO C 14 du 16.1.2001],
- la jeunesse [Avis sur le «Livre blanc de la Commission européenne: Un nouvel élan pour la jeunesse européenne», JO C 149 du 21.6.2002].

3.2. Le Comité veut, à ce stade, souligner les préoccupations suivantes:

3.2.1. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est désormais une composante essentielle de la politique sociale européenne. Les Plans d'Action Nationaux pour l'Inclusion, remis par les États membres à la Commission en juin 2001, révèlent une vision de la pauvreté qui ne se limite pas à l'indigence monétaire, mais qui prend en compte le cumul et l'enchaînement de difficultés, privations ou précarités, dans les domaines de l'emploi, du logement, de la santé, de l'éducation,

de la culture et de l'accès aux services. Cette reconnaissance du caractère multidimensionnel de la pauvreté est une bonne avancée. Le Comité recommande, néanmoins, la nécessité d'aller plus loin dans cette voie. Il ne suffit pas, pour les États membres, d'énumérer leurs politiques existantes en établissant, comme cela a été fait dans les plans remis en 2001, des catalogues; il conviendrait d'adopter une démarche plus globale et plus prospective, conformément aux objectifs définis à Lisbonne en mars 2002.

À cette fin, il importe de dépasser, plus qu'on ne l'a fait dans la première génération de plans, le seul cadre des mesures relatives au marché du travail. L'emploi, bien évidemment, est une donnée majeure de l'intégration sociale; mais ce n'est pas la seule. La stratégie européenne de lutte contre l'exclusion ne doit pas se réduire à la Stratégie pour l'Emploi, quel que soit le caractère primordial de celle-ci. Ce qu'il faut avoir en «ligne de mire», aussi longue soit-elle, c'est l'accès à l'ensemble des droits fondamentaux.

Le CESE juge bienvenue l'adoption, fin 2001, d'un programme d'action communautaire renforçant la coopération des États membres dans le champ de l'exclusion. Ce programme a été adopté pour la période 2002-2006. L'enveloppe budgétaire qui lui a été allouée est de 75 millions EUR sur cinq ans. Est-ce assez au regard de la dotation du Fonds social européen, instrument financier essentiellement dédié à l'indispensable et primordiale stratégie pour l'emploi? N'y aurait-il pas lieu d'élargir la vocation du FSE au soutien des actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion?

3.2.2. Le document sous revue peut donner à penser que les «partenaires sociaux» ne participent pas aussi efficacement qu'il le faudrait à la réalisation de l'Agenda social. Sur ce thème, le CESE exprime deux convictions ⁽¹⁾:

- a) Les partenaires sociaux, même si on peut les encourager à être encore plus volontaristes, remplissent leur difficile tâche avec continuité et détermination.
- b) On peut aussi recommander et souhaiter que dans le «dialogue social», la défense des positions et droits acquis, quelles que soient les justifications, de part et d'autre, ne fasse pas passer trop au second rang les détrences et les soucis des plus fragiles et des «sans-droits» les plus démunis. A défaut, il y aurait un déficit grave de solidarité, à la longue, dans l'Union européenne. Il s'agit ici, entre

autres préconisations, de recommander qu'on soit plus attentifs et imaginatifs, dans l'Union européenne, aux questions relatives au droit d'asile et à l'immigration; et qu'on se préoccupe davantage, et à temps, de ce qui adviendra, en matière sociale, de l'élargissement».

3.2.3. Le Comité ne trouve toujours pas, ou pas assez, dans ce tableau de bord, l'accent qu'il conviendrait de placer sur le rôle assumé au sein de la «société civile organisée» par les «services sociaux privés à buts non lucratifs» concourant à l'intérêt général en Europe. Le CES, dans un de ses avis, a notamment rappelé que l'on n'avait pas pris pleinement la mesure, au sein des instances communautaires, de l'ampleur des actions exercées par ces services; des responsabilités et difficultés qu'ils assument, à leur manière, depuis longtemps et de plus en plus, en matière sanitaire et sociale, dans nombre de pays de l'Union. Il y a là, dans nos tableaux de bord, un déficit d'indicateurs de pilotage. Que le concept et l'expression de «secteur non marchand» ou de «tiers secteur» soient, à ce jour, relativement flous, c'est certain. Mais ce n'est pas une raison pour tarder à y voir plus clair sur des réalités tangibles qu'ils recouvrent et désignent, notamment dans le champ des associations, fondations, coopératives et mutuelles. N'en traiter, ne les évoquer que par quelques références et révérences, vagues et convenues, aux «ONG», ce serait entretenir une lacune, un autre «flou», dans le projet social européen; c'est-à-dire léziner; perdre du temps; tarder à optimiser un précieux potentiel qui est, à la fois, fort et fragile. Il s'agit de mieux reconnaître l'espace qui existe entre le «tout public» et le «tout lucratif».

Pareille approche est nécessaire dans la configuration présente de l'Union. Elle se révélera, de surcroît utile, dans la perspective de son élargissement.

3.2.4. Pour et dans la mise en œuvre de l'Agenda social, tout le monde convient de la nécessité de consulter, faire participer la «société civile organisée». Que désigne cette appellation? Les «partenaires sociaux», certes; les organisations évoquées au paragraphe précédent, aussi. Mais il faudrait également considérer des groupements non institutionnels créés et animés par des personnes dites «exclues» et des catégories sociales minoritaires. Ce sont des forces vives, mieux placées que quiconque, pour alerter, témoigner, mobiliser sur les enjeux qui les concernent.

3.2.5. S'agissant des disparités, sur les territoires de l'Union entre les régions et en matière de chômage et d'exclusion, le CESE souligne la nécessité de renforcer les synergies entre les politiques de l'emploi et les politiques régionales.

⁽¹⁾ Voir aussi l'avis sur la «Proposition de directive du Conseil établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne», JO C 258 du 10.9.1999 et l'avis sur la «Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2002», JO C 36 du 8.2.2002, p. 4.

3.2.6. Le CESE, rappelle la nécessité d'avancer dans la difficile mise en place d'indicateurs relatifs à la Qualité.

3.2.7. Le CESE recommande d'agir sans relâche sur le volet de la capacité d'adaptation, en matière d'emploi et d'inclusion sociale et souligne la nécessité qu'il y a lieu de consentir un effort maximal et coordonné pour développer un espace européen intégré et efficace d'apprentissage tout au long de la vie ⁽¹⁾.

4. Conclusion

4.1. En s'engageant à corrélérer au mieux les politiques économiques et les politiques sociales, l'union européenne a

⁽¹⁾ Avis sur le «Mémorandum sur l'éducation et la formation tout long de la vie», JO C 311 du 7.11.2001.

voulu marquer son identité. Au-delà des mots et slogans, c'est un chemin difficile. Mais il n'y en avait pas d'autres; sauf à décevoir et échouer.

4.2. La démarche des «tableaux de bord» est indispensable. Mieux vaudrait, peut-être, parler, comme le font certains, de «feuilles de route», expression qui rend mieux compte des idées de parcours et de progression.

4.3. Tout parcours se révisé périodiquement, si nécessaire; pour être confirmé, infléchi, corrigé, au vu des réalités. Il est encore trop tôt pour parler de l'évaluation de l'Agenda, à mi-parcours en 2003. Sauf pour dire ici et maintenant que le CES entend participer activement à cet exercice qui n'est pas si lointain. Le présent avis n'a pour seul objet que de l'y engager par avance; de prendre date; de marquer sa volonté d'y contribuer le plus et le mieux possible.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

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

(COM(2002) 225 final — 1999/0258 CNS)

(2002/C 241/21)

Le 23 mai 2002, le Conseil, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 20 juin 2002 (rapporteur: M. Mengozzi).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité a adopté le présent avis par 118 voix pour, 7 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. La Commission a présenté une proposition modifiée de directive du Conseil relative au regroupement familial. Ce document fait suite à une proposition de directive présentée le 1^{er} décembre 1999, à laquelle aucune suite n'a été réservée. Les différentes négociations dont cette dernière a fait l'objet au Parlement (le 6 septembre 2000), de nouveau à la Commission (le 10 octobre 2000) et au Conseil⁽¹⁾ (en mai 2000, mai 2001 et septembre 2001) n'ont pas permis d'aboutir à une conclusion.

1.2. Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 a invité la Commission à présenter une nouvelle proposition, en tenant compte bien entendu des difficultés rencontrées en particulier au niveau du Conseil.

1.3. Bien qu'elle réaffirme de façon formelle le droit au regroupement familial, la nouvelle proposition de la Commission en limite la portée par une série de procédures plus restrictives que celles prévues dans la proposition de 1999. Cette approche transparait déjà dans la formulation de l'article premier: alors que l'objectif de la proposition initiale était d'«instaurer un droit au regroupement familial», celui de la proposition à l'examen est désormais de «fixer les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial».

1.4. Les modifications reflètent la tendance dominante qui a émergé des débats au sein du Conseil. Plus particulièrement, l'accent est clairement mis sur la nécessité de rédiger une directive qui reflète les spécificités de certaines législations nationales. En conséquence, le «cadre de référence» prévu initialement s'est mué en un plus petit commun dénominateur des législations déjà en vigueur dans les États membres.

2. Observations particulières

2.1. L'introduction (article 3, paragraphe 6) d'une clause de «stand-still», en vertu de laquelle l'article 4 paragraphes 1, 2 et 3 ainsi que l'article 7 paragraphe 1 alinéa c et l'article 8 «ne peuvent avoir pour effet l'introduction de conditions moins favorables que celles qui existent dans chaque État membre à la date de l'adoption de la directive», est particulièrement significative. Cette clause permet d'éviter que certains États membres n'utilisent la directive pour procéder à une révision restrictive de leur législation. Elle dénonce également le fait que plusieurs articles de la proposition modifiée (cités à l'article 3 paragraphe 6) aient un caractère beaucoup plus restrictif que les législations correspondantes en vigueur dans les différents États membres.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que la clause de «stand-still» n'empêche pas les États membres de modifier leurs législations en la matière dans un sens restrictif avant l'adoption de la proposition de directive à l'examen. Dans ce sens, il est nécessaire que dans son document, la Commission invite les États membres à ne pas modifier leur législation durant cette période.

2.2. Les modifications les plus lourdes de conséquences sont les suivantes:

1) La condition introduite à l'article 3 paragraphe 1 — à savoir la nécessité pour le regroupant d'avoir «une perspective fondée d'obtenir un séjour durable» —, associée à la condition d'avoir un permis de séjour d'un an au moins, ne donne aucune marge de manœuvre pour une série de permis dont la validité est inférieure à un an et avec des contrats d'une durée plus courte encore. En outre, dans un État membre où le permis de séjour est lié au contrat de travail, il est probable que les immigrés se voient proposer dans le meilleur des cas des contrats de courte durée et que, par conséquent, leur permis de séjour ne leur permette jamais d'avoir une «perspective stable». Dans de telles circonstances, le «droit» au regroupement risque de n'être jamais appliqué.

(1) Voir avis du CES JO C 204 du 18.7.2000.

- 2) En vertu de la dérogation prévue à l'article 4 paragraphe 1 dernier alinéa, un État membre peut, lorsqu'un enfant a plus de 12 ans, examiner «s'il satisfait à un critère d'intégration dont l'examen serait prévu par la législation existante à la date de l'adoption de la directive» à l'examen. Bien qu'un certain flou entoure les «critères d'intégration» évoqués, il semble clair que cette dérogation répond aux exigences des États membres qui souhaitent procéder à une sélection de plus en plus sévère parmi les très jeunes immigrés en fonction du potentiel qu'ils représentent par rapport aux besoins nationaux en termes de production.
- 3) Les délais fixés pour la réponse à la demande de regroupement familial passent de 6 à 9 mois (article 5 paragraphe 4) mais, dans certains cas exceptionnels, ce délai peut être prorogé d'un an maximum. Le CESE estime que le délai de 6 mois était amplement suffisant, et reste perplexe devant la proposition de l'allonger de 3 mois.
- 4) Les États membres peuvent exiger que le regroupant ait séjourné légalement sur leur territoire pendant une période ne dépassant pas deux ans (article 8 alinéa 1). Par dérogation, une période de 3 ans maximum entre le dépôt de la demande et la délivrance d'un titre de séjour aux membres de la famille peut cependant être introduite lorsque la législation de l'État membre concerné tient compte de sa «capacité d'accueil». Il semble évident que cette définition risque d'aboutir à des décisions tout à fait arbitraires et d'ouvrir la porte à une interprétation «politique» assez libre.
- 5) Une preuve de l'existence de «liens familiaux» peut être exigée (article 5 paragraphe 2). Pour ce faire, les États membres peuvent procéder à des entretiens et à toute enquête nécessaire. Le fait que ces vérifications doivent être réalisées en sus des documents attestant les liens familiaux suscite une certaine perplexité; en outre, ces vérifications peuvent servir de prétexte pour prolonger les procédures ou pour opposer un refus à la demande. Elles peuvent donc entraîner de véritables abus, qui finiraient par porter atteinte à la vie privée, surtout dans le cas où la personne concernée est non pas le conjoint légal mais le partenaire non marié du regroupant (article 5 paragraphe 2 dernier alinéa).

- 6) Enfin, le CESE souhaite émettre une observation d'ordre général: la proposition contient de nombreuses modifications de moindre importance mais susceptibles de porter atteinte à la dignité des personnes. Ainsi, au chapitre VII «Sanctions et voies de recours», et plus particulièrement au paragraphe 1, points b) et c) et au paragraphe 4 de l'article 16, la Commission estime qu'il est normal d'exiger du ressortissant d'un pays tiers qu'il ait un comportement moral irréprochable dans le cadre des relations familiales, induisant une discrimination par rapport aux ressortissants communautaires.

3. Conclusions

3.1. Des observations particulières, il ressort que le texte de la proposition de la Commission se ressent fortement des difficultés qui ont marqué les deux années de négociations entre les États membres ou, pour certaines d'entre elles, au sein du Conseil.

3.2. Le Comité se dit extrêmement contrarié par les importantes modifications apportées à la version de 1999. Toutefois, il n'a pas l'intention d'exprimer de façon formelle un avis négatif sur la proposition, dans l'espoir — plutôt qu'avec la conviction — que ce dernier examen aboutira rapidement à une conclusion et à l'approbation définitive du document.

3.3. Le Comité rappelle avec fermeté que le Conseil européen de Laeken, et auparavant celui de Tampere, ont confirmé que l'établissement de normes communes en matière de réunification familiale était un élément important d'une vraie politique commune en matière d'immigration.

3.4. Enfin, le Comité rappelle que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne constitue une référence qui doit sous-tendre la législation européenne ainsi que les législations nationales et, bien qu'il reconnaisse le caractère délicat des problèmes soulevés par la proposition de directive et la sensibilité particulière des citoyens européens envers le thème abordé, il espère que les problèmes posés par la réunification familiale seront résolus et que cela contribuera à l'achèvement du processus d'intégration sociale qui doit accompagner les phénomènes d'immigration impliquant l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «La Roumanie sur la voie de l'adhésion»

(2002/C 241/22)

Conformément à l'article 23 du Règlement intérieur, le Comité économique et social a décidé, lors de sa session plénière, le 1^{er} mars 2001, de rendre un avis sur «La Roumanie sur la voie de l'adhésion».

La section «Relations extérieures», chargée de l'élaboration des travaux en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2002 (rapporteur: M. Bedossa).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 124 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1. La Roumanie commence les négociations de l'Accord européen en mai 1992 et les termine en février 1993. Après la mise en place d'un Accord intérimaire sur le commerce, entré en vigueur en 1993, elle devient membre associé de l'Union européenne en février 1995. La Roumanie a présenté sa demande d'adhésion à l'Union européenne le 22 juin 1995. En conséquence, après la consultation de la Commission, le Conseil des ministres a décidé le 17 juillet 1995, d'appliquer la procédure visée à l'article 49 du Traité. L'Accord européen constitue actuellement la base juridique des relations entre la Roumanie et l'Union.

1.2. En 1997, le Conseil européen de Luxembourg charge la Commission européenne de produire des rapports réguliers sur les progrès réalisés par chaque pays candidat, documents qui sont d'une importance particulière dans le processus des négociations d'adhésion qui en dépend. Elle présente en 1997, dans l'Agenda 2000, le premier Avis officiel sur la candidature d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. Le dernier rapport régulier de la Commission concernant la Roumanie a été publié en novembre 2001 et il en a été tenu compte dans cet avis d'initiative.

2. Observations générales

2.1. Le présent avis se propose d'indiquer un aperçu des situations rencontrées en Roumanie dans plusieurs aspects socio-économiques. Le CESE voudrait présenter le rôle et le point de vue des groupes d'intérêts socio-économiques dans le processus d'adhésion de la Roumanie.

2.2. Dans la perspective d'une adhésion réussie de la Roumanie à l'Union européenne, il est fondamental que le rôle indispensable de la société civile organisée dans une société démocratique ne soit pas uniquement reconnu dans son principe mais également transposé dans les faits, à la fois par le biais d'un dialogue social (associant des employeurs, des syndicats et, quand il y a lieu, le gouvernement) et également d'un dialogue civil (communication structurée bilatérale et multilatérale entre le gouvernement, des ONG et d'autres groupes d'intérêt).

2.3. Cet avis n'a pas comme objectif d'énumérer simplement les progrès réalisés par la Roumanie depuis le dernier rapport régulier publié par la Commission en novembre 2001 ou de rappeler les appréciations du Parlement européen à ce sujet, mais d'apporter une prise de position du CESE à travers une évaluation des situations rencontrées.

2.4. L'évolution et le comportement de la société civile organisée

2.4.1. La loi de 1924 autorise la création des associations et des fondations en Roumanie. L'esprit associatif de la société roumaine s'est fait remarquer dans les dernières années par la création de nouvelles associations et fondations ainsi que par une croissance du nombre des ONG.

2.4.2. La loi favorable et l'implication de certains acteurs publics et privés ont permis l'évolution positive de la société civile en Roumanie. Cette évolution positive a été remarquée également au niveau de l'emplacement des ONG qui au début de leur apparition s'installaient plutôt en zones urbaines et qui actuellement se trouvent aussi dans les zones rurales. Un autre progrès important a été enregistré dans les relations des ONG avec les autorités publiques qui commencent à les percevoir comme des partenaires à la résolution de vrais problèmes socio-économiques et non plus comme des «instigateurs». Ceci est la preuve d'une certaine maturité civique de la société roumaine en général.

2.4.3. Par contre l'aspect négatif consiste dans le manque important de moyens financiers, de ressources humaines et matérielles par rapport aux nécessités réelles de la société civile roumaine. Il convient par ailleurs de mentionner la réticence de certains citoyens — du fait des mentalités rencontrées pendant la période communiste — qui craignent toute activité «organisée».

2.4.4. Un nouveau cadre normatif général concernant la société civile organisée a été établi par une ordonnance

gouvernementale en l'an 2000 qui règle les aspects de création, d'organisation, de fonctionnement des associations, des fondations, des ONG et d'autres organismes.

2.4.5. Le rôle des partenaires sociaux a été renforcé avec la création du Conseil économique et social roumain en 1998. Des commissions de dialogue social ont été mises en place dans chaque ministère et préfecture. Ces commissions doivent être consultées sur les questions de restructuration économique et de privatisation.

2.4.6. Le CESE souligne qu'actuellement le cadre du dialogue civil en Roumanie est insuffisant et que les ONG n'ont pas la possibilité de s'entretenir formellement avec le gouvernement.

2.4.7. Les représentants du CES roumain ont demandé au CESE son soutien technique en vue de renforcer la société civile organisée, de pallier les carences du management organisationnel et les difficultés qui en découlent.

2.5. *L'évolution du dialogue social et le rôle du CES roumain dans cette évolution*

2.5.1. Le gouvernement a pris conscience de l'importance du dialogue social en Roumanie. C'est en ce sens qu'il a décidé de signer avec les syndicats et les confédérations des employeurs un Accord social qui prévoit les priorités sociales, économiques et législatives communes.

2.5.2. La présence du partenaire gouvernemental du CES a joué un rôle très important dans la période de transition, mais malgré cela, un nombre réduit de projets législatifs présentant un important volet économique et social lui est soumis.

2.5.3. La modification de la loi 109/1997 sur l'organisation et le fonctionnement du CES impose une poursuite du transfert des compétences et des responsabilités vers les partenaires sociaux. Bien qu'une déclaration ait été faite au sujet du transfert des compétences, aucune date précise n'a été retenue quant à sa mise en œuvre.

2.6. *Éléments récents dans le processus d'adhésion*

2.6.1. Le Commissaire chargé de l'élargissement, G. Verheugen, a déclaré, lors de sa visite du 17 décembre 2001 à Timisoara, que la Roumanie peut compter davantage sur le

soutien de l'Union européenne étant donné sa volonté d'accélérer ses préparations afin de pouvoir rattraper les autres pays candidats plus avancés. C'est dans ce cadre que le 18 décembre, le gouvernement roumain a présenté sa stratégie pour accélérer les négociations d'adhésion.

2.6.2. En avril 2002, le Commissaire Verheugen a annoncé que la Commission européenne allait proposer une stratégie plus poussée de préadhésion et un guide pour tous les États candidats qui ne pourraient pas conclure les négociations d'adhésion cette année. Il y a mentionné la Roumanie et la Bulgarie.

2.6.3. Le 17 janvier 2002, un nouveau Programme national spécial a été adopté par le gouvernement roumain, en vue d'ouvrir tous les chapitres des négociations en 2002 et d'achever ces dernières en 2003 ou en début d'année 2004 au plus tard.

2.6.4. Le Ministre des affaires étrangères roumain a demandé à l'UE en mars 2002 de présenter un nouveau calendrier des négociations ainsi que des conditions financières précises de son adhésion. Il a souligné que le fait que la Roumanie ne soit pas incluse dans le planning financier jusqu'en 2006, constitue un obstacle de taille à son adhésion qui l'empêchera de ce fait de rejoindre l'UE avant 2006 — si la Roumanie est prête avant cette date.

3. **Observations spécifiques**

3.1. *Démocratie et État de droit*

3.1.1. Le pouvoir législatif qui s'est trouvé longtemps dans un état de paralysie, a été amélioré après les élections de fin 2000 avec une initiative de réformer les deux chambres en vue d'une accélération de la procédure d'adoption des actes juridiques prioritaires, dont les textes relatifs à l'adhésion à l'UE.

3.1.2. Le gouvernement roumain a nommé un Ministre chargé des relations avec le Parlement et des Secrétaires d'État dans tous les ministères d'exécution. Il a aussi réduit le recours aux ordonnances et aux ordonnances d'urgences en vue de protéger les procédures législatives.

3.1.3. Les réformes mises en œuvre depuis les élections ont amélioré de façon considérable le fonctionnement du pouvoir exécutif: un renforcement des structures responsables de la gestion du processus d'adhésion ainsi que des mesures nouvelles concernant l'administration locale et la décentralisation ont été remarqués. En vue d'améliorer la coordination de l'action politique, un effort de consultation des partenaires sociaux, des ONG, du monde des affaires a été constaté, mais il reste encore très limité.

3.1.4. Le CESE considère que malgré les mesures prises pour la réforme de la fonction publique, ce domaine n'a pas enregistré de progrès substantiels. Une stratégie de réforme globale concernant le recrutement, les politiques salariales, les structures de carrière, ainsi que les mesures pour l'indépendance et la responsabilité des fonctionnaires sont encore nécessaires.

3.2. *Autre intérêt politique du gouvernement: la lutte contre la corruption*

3.2.1. À la suite d'une série de critiques officielles de la Commission européenne et du Parlement européen, le ministère de l'intérieur roumain a présenté début janvier 2002, un nouveau projet pour combattre la corruption. Le projet suit les règles de l'UE, de l'Organisation de coopération et de développement économique et du Conseil de l'Europe.

Début mars 2002, la Roumanie a introduit un autre moyen pour la lutte contre la corruption: un système d'appels d'offres par voie électronique.

3.3. *Évaluer le rôle du Comité consultatif mixte UE-Roumanie (CCM)*

3.3.1. Après trois ans d'expérience de coopération avec le CCM, il peut être estimé que la Roumanie a pris une meilleure conscience de l'importance de l'évolution du dialogue social et civil.

3.3.2. Le CCM s'est révélé utile pour les groupes d'intérêt roumain à travers les réunions et les discussions engagées tout au long de cette période. Cela a permis de voir concrètement le rôle de la société civile organisée européenne représentée par le CESE.

3.3.3. *Rapport du voyage d'étude à Timisoara* ⁽¹⁾

3.3.3.1. À l'initiative de l'Association des États généraux des étudiants de l'Europe, le CESE a été invité à prononcer un discours dans le cadre de la conférence internationale portant sur «l'impact de l'élargissement de l'Union européenne sur la société civile». Les étudiants des pays candidats présents ont montré un intérêt particulier envers ce sujet et ont participé de façon très active aux débats. Les étudiants considèrent que le dialogue au sein de la société civile est encore peu développé et que l'existence et le rôle du CES roumain sont trop peu connus également.

3.3.3.2. Des contacts ont été établis entre le représentant du CESE et les représentants des travailleurs des petites et moyennes entreprises et du secteur agricole, qui lui ont fait part de leur désir de réaliser une économie de marché viable. Ils ont tous soulevé leurs fortes préoccupations (augmentation du chômage, manque d'assistance sociale de la part du gouvernement, manque de programmes de réinsertion professionnelle, etc.) quant aux conséquences de cette économie. Ils estiment ne pas être assez consultés par le gouvernement actuel quand il s'agit de ces questions.

3.3.3.3. Le représentant du CESE, a pu constater la présence de l'AID-ONG ayant pour objectif d'examiner avec d'autres ONG locales la participation effective des différentes structures par le biais du dialogue social et civil. Une discussion a eu lieu portant sur la nécessité de représentation du groupe III dans le cadre du CES roumain, mais les participants aux accords tripartites actuels ne seraient ni intéressés ni motivés par un quelconque changement.

3.3.3.4. Il a été souligné qu'une autre ONG, le Centre d'assistance rurale, remplit au mieux sa mission de faciliter le développement durable et participatif des communautés rurales en augmentant leur capacité individuelle et institutionnelle à gérer leurs ressources destinées au développement.

3.3.3.5. Le Président du Centre de ressources pour les communautés Roms s'est également entretenu avec le CESE surtout au sujet de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale pour l'amélioration de la situation des Roms.

3.3.4. *La situation de l'agriculture* ⁽²⁾

3.3.4.1. Au début du XX^e siècle la Roumanie était parmi les principaux fournisseurs des produits agricoles sur le marché européen. Pendant les 11 dernières années, l'agriculture roumaine n'a connu que de très faibles résultats. Elle représente un secteur d'une importance non négligeable dans ce pays. Le taux de la population active dans l'agriculture, estimé par la Commission européenne à 42 %, est entre autres une des conséquences de la restructuration des branches industrielles et de la construction.

(1) Voir Rapport de Tim Papé au CCM UE-Roumanie, «Visite à Timisoara (Roumanie)», 30 novembre-1^{er} décembre 2001.

(2) Voir note de M. Nilsson «L'agriculture» et document de travail de M. Neagoe «L'agriculture» élaborés pour la 4^e réunion du CCM UE-Roumanie de novembre 2001.

3.3.4.2. Un des problèmes majeurs de l'agriculture roumaine consiste dans le fait qu'elle n'a pas de spécialisation en matière de produits d'exportation. Par ailleurs, d'autres obstacles importants apparaissent avec le retard de la réforme agraire et la lente harmonisation du droit roumain au droit communautaire.

3.3.4.3. Le CESE est préoccupé par la situation actuelle où une proportion très élevée de la population travaille dans le secteur agricole, avec un très grand nombre de petites fermes familiales dans une économie de subsistance. Cette situation est d'autant plus préoccupante considérant que dans les perspectives budgétaires pour la période 2000-2006 fixées par le Conseil européen de Berlin en 1999 il n'a pas été tenu compte de l'application des aides directes aux agriculteurs des futurs États membres.

3.3.4.4. 62 % des terres sont des terres agricoles représentant 15 millions d'hectares dont 80 % sont cultivables. Une partie importante des exploitations agricoles sont des exploitations privées (85 %) ayant une superficie moyenne de 2,35 hectares. Cela veut dire qu'il s'agit d'une agriculture plutôt familiale. Les grandes exploitations agricoles, qui représentent environ 10 % des terres cultivées, ont fait l'objet d'une privatisation assez lente et l'on remarque que le marché des petites exploitations ne fonctionne pas de manière cohérente. Le CESE souligne la nécessité des investissements et de la restructuration du secteur agroalimentaire pour créer des emplois stables.

3.3.4.5. Les organisations agricoles sont faibles en général mais les organisations sectorielles par branche de production sont d'un point de vue financier plus fiables. Ces dernières ont poursuivi des travaux pour exercer une influence positive sur les questions fondamentales de la politique agricole.

3.3.4.6. La Roumanie est le deuxième pays candidat après la Pologne qui bénéficiera d'environ 30 % du montant du programme de préadhésion *Sapard*. Des préparatifs pour l'accréditation de l'Agence roumaine SAPARD sont actuellement en cours.

3.3.4.7. Les conclusions des documents du CCM UE-Roumanie engagent des réflexions sur la façon dont le CESE pourrait intervenir dans l'avenir pour appuyer les organisations agricoles en vue de trouver leur place dans la société civile organisée.

3.3.4.8. Afin d'assurer la préparation interne des négociations sur le chapitre de l'agriculture, le Ministre roumain de l'intégration européenne ainsi que le Ministre de l'agriculture ont accordé pendant le premier semestre 2002, une attention particulière à la consolidation de la capacité administrative du

ministère de l'agriculture ainsi qu'à celle du Département pour l'intégration européenne et de la Politique agricole commune. Parmi les priorités du gouvernement dans le domaine de l'agriculture peuvent être rappelés: la traduction, l'adoption et la transposition de l'acquis, ainsi que le contrôle des projets financés par *Phare 2000*, la prise de mesures dans les domaines phytosanitaire et vétérinaire. Le gouvernement a mentionné sa forte volonté de mettre en œuvre au cours de l'année 2002 les mesures et les engagements non remplis auparavant. La Roumanie a déposé une position de négociation sur ce chapitre le 10 janvier 2002.

3.3.5. La question du Danube ⁽¹⁾

3.3.5.1. L'UE envisage de créer des modes de transport pouvant se substituer au transport routier afin de soulager la congestion de la circulation routière. En raison de la crise du Kosovo, la navigation sur le Danube est devenue l'un des secteurs de la navigation maritime les plus touchés.

3.3.5.2. Le CESE partage le point de vue exprimé dans le Livre blanc sur la Politique des transports 2010 selon lequel «l'infrastructure est un paramètre clé de la stratégie de développement économique et d'intégration des pays candidats au marché intérieur».

3.3.5.3. Les voies navigables du Danube sont incluses dans les réseaux transeuropéens de transports et font partie du couloir paneuropéen VII. Malgré cela, le Danube ne peut pas réaliser actuellement l'intégralité de son potentiel à cause, d'une part, des problèmes pratiques d'infrastructures (après le conflit de Yougoslavie, le Danube nécessite la remise en état de son lit, de ses rives et l'aménagement de son approfondissement) et d'autre part, des problèmes juridiques (il n'y a pas de prévision claire et précise du cadre juridique du droit de navigation, de l'accès au marché sur le Danube et de la liberté de prestation de services). Deux conventions existent, mais l'on ne sait pas clairement laquelle des deux s'appliquera dans la perspective de l'adhésion de la Roumanie.

3.3.5.4. Plusieurs conventions internationales couvrent des aspects de la navigation intérieure sur le Danube. De plus, des accords bilatéraux entre les États membres de l'UE et la Roumanie font référence à différents aspects de la navigation sur le Danube. Le CESE a indiqué que l'optimisation du Danube est un problème horizontal qui concerne plusieurs pays candidats et il est convaincu que cette nouvelle perception pourrait contribuer à l'optimisation du Danube afin qu'il joue le rôle qu'il mérite comme Corridor paneuropéen et fleuve de la paix.

3.3.5.5. Le CESE recommande que le statut juridique de ces dispositions soit examiné dans le contexte des négociations

(1) Pour plus de précisions voir les documents de travail sur le Danube de Mme A. Bredima-Savopoulou pour les 4^e et 5^e réunions du CCM UE-Roumanie (5/6 novembre 2001 et 23/24 mai 2002).

d'adhésion de la Roumanie afin que, suite à son adhésion, la Roumanie applique seulement la législation européenne en matière de navigation intérieure.

4. Autres remarques

4.1. *La Roumanie et les droits de l'homme*

4.1.1. La réforme du système d'aide à l'enfance a bien avancé et est appréciée comme satisfaisante. Le budget attribué à l'aide à l'enfance a été presque doublé par rapport à l'année précédente et le nombre de services d'aide à l'enfance offerts comme alternatives aux placements en institutions a augmenté. Les Présidents des conseils généraux ont été désignés comme responsables des institutions liées à la protection de l'enfant. La révision de la traduction de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, qui présentait de graves erreurs, a été finalisée. Le gouvernement a également adopté une stratégie révisée de protection des enfants dans le besoin, pour 2001-2004.

4.1.2. La Roumanie a interdit l'adoption internationale d'enfants en juin 2001 sous la pression de l'UE (plus précisément d'un rapport du Parlement européen) qui comparait cette pratique à du «trafic d'êtres humains»⁽¹⁾. Le rapporteur du Parlement européen a mentionné récemment que la Roumanie a pris des mesures essentielles pour la protection des enfants placés en institutions et qu'un nouveau rapport à ce sujet a été établi en mars 2002 par le groupe indépendant chargé de revoir les adoptions internationales. Le CESE estime que la Roumanie a fait des progrès en ce qui concerne la protection des enfants, mais que des lignes directrices à l'intention des agences travaillant dans ce domaine doivent être élaborées au niveau de l'UE afin de garantir des normes cohérentes.

4.1.3. La Stratégie nationale visant l'amélioration de la situation des Roms est un document élaboré en concertation avec les représentants Roms et elle a été favorablement accueillie par ces derniers. Le CESE portera une attention particulière quant au degré de mise en œuvre de cette stratégie par le gouvernement roumain.

4.1.4. En février 2002, le gouvernement roumain et la Délégation de la Commission européenne en Roumanie ont ouvert un centre de ressources pour la communauté Rom, afin de développer un partenariat entre les autorités publiques locales, cette communauté et les ONG. Le centre fait partie de la stratégie du gouvernement roumain adoptée en 2001 qui prévoit également des mesures concernant l'accès des Roms à l'éducation et à l'enseignement supérieur.

4.1.5. Par ailleurs, l'adoption de la loi sur l'administration publique locale donne aux minorités linguistiques le droit de bénéficier des services fournis par les autorités locales dans leur langue maternelle. La création d'une université hongroise privée, financée avec l'aide de l'État hongrois est également en cours.

4.1.6. La modernisation du système pénal a fait également l'objet d'une réforme importante avec la création de centres de probation. Le Code pénal a été modifié sur des points essentiels et la législation déclarant l'homosexualité comme une infraction pénale a été supprimée. Un nouveau texte législatif plus clair a été adopté par le gouvernement roumain, au sujet du traitement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

4.1.7. En mars 2001, le Conseil a adopté le Règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. L'article 8 (2) de ce règlement accorde une exemption de visa pour les citoyens roumains mais l'entrée en vigueur de cette décision était conditionnée par la rédaction d'un rapport de la Commission européenne concernant les mesures que le gouvernement roumain envisageait de prendre entre autres, contre l'immigration illégale, le rapatriement des résidents illégaux se trouvant dans l'UE, la protection des frontières, etc. À partir du 1^{er} janvier 2002, le Conseil a décidé de supprimer l'obligation d'avoir un visa pour les nationaux roumains. Ces derniers ont maintenant le droit de voyager sans visa dans la zone Schengen.

4.1.8. Par ailleurs, les gouvernements britannique et roumain ont décidé début mars 2002 la création d'une unité de renseignement pour combattre l'immigration illégale entre ces deux pays. Le gouvernement roumain organise à partir du 15 mars 2002 une formation de ses fonctionnaires de police (qui seront responsables après l'élargissement de la protection des frontières extérieures orientales de l'UE) au droit communautaire en matière de justice et affaires intérieures.

4.2. *Stabilisation macroéconomique*

4.2.1. Après trois années de ralentissement de l'activité économique, la croissance du PIB est devenue positive en 2000 (1,6 %) et s'est accélérée en 2001 (4,9 % croissance du PIB réel). Conformément au Programme économique de préadhésion de la Roumanie, approuvé par l'UE et le FMI, il a été prévu pour l'année 2002 une croissance de 5 %. Le gouvernement envisage de maintenir ce rythme de manière à ce qu'entre 2002-2005, la croissance atteigne 5,5 %.

(1) À ce sujet une dépêche du 8 avril 2002, précisait que le Congrès des États-Unis pouvait entraver l'adhésion de la Roumanie à l'OTAN si le pays ne levait pas son moratoire sur les adoptions internationales d'enfants.

4.2.2. Malgré l'augmentation des exportations⁽¹⁾ en 2002, le déficit courant s'est encore creusé à cause des importations trop importantes⁽²⁾. Après plusieurs années d'assainissement budgétaire, l'objectif du gouvernement était de réduire légèrement le déficit et de le ramener à 3,5 % du PIB en 2001. Le déficit budgétaire consolidé pour 2002 a déjà été fixé à 3 % du PIB et cet objectif devra être poursuivi entre 2003-2005.

4.2.3. Malgré le fait que l'inflation soit orientée à la baisse, elle est restée très forte au long de l'année 2001 (30,3 %). L'objectif pour l'année 2002 est de la faire baisser à 22 %.

4.2.4. En novembre 2001, la Roumanie a officiellement soumis sa position de négociation sur l'UEM en s'engageant à réduire le taux d'inflation à moins de 10 % à partir de 2004 et à introduire l'euro comme seule monnaie de référence pour le leu roumain. En ce sens, les représentants de la Banque nationale roumaine ont organisé fin 2001 une campagne nationale d'information sur l'euro.

4.2.5. En novembre 2001, le taux de chômage enregistré en Roumanie 7,1 % et augmente après chaque mesure de restructuration. Cette année, le chômage a été évalué officiellement à 12,4 %⁽³⁾ alors que le gouvernement roumain prévoyait dans son programme une stabilisation de ce taux, à 9 % pour l'année 2002. Plus de la moitié des sans-emploi sont des chômeurs de longue durée. Le CESE insiste pour que le gouvernement roumain apporte des améliorations concrètes à cette situation.

4.2.6. En économie, la privatisation et les restructurations des grandes entreprises d'État seront accélérées au cours de l'année 2002: la Banque commerciale roumaine devra être privatisée intégralement jusqu'à la fin de l'année; trois grandes entreprises déficitaires (Roman, Siderurgica et Nitramonia) seront divisées en «entités viables» et «non viables» dans la première moitié de 2002 entraînant des conséquences économiques et sociales considérables. En agriculture, des difficultés majeures ont également été rencontrées dans le processus de restructuration.

4.2.7. Le CESE insiste sur la nécessité de suivre les conséquences de ces restructurations et demande au gouvernement roumain de mettre en place des mesures concrètes et plausibles pour la réorientation professionnelle et d'apporter un soutien financier plus adéquat aux personnes se trouvant dans une situation fortement précaire.

4.2.8. Le CESE confirme que la Roumanie doit veiller particulièrement à la discipline financière des entreprises en mettant un terme à l'accumulation des arriérés et à l'octroi par l'État d'une aide aux entreprises boiteuses. Mais le CESE souligne une fois de plus la nécessité d'accompagner la restructuration et la privatisation des entreprises.

4.2.9. En conclusion, la Roumanie a progressé en général dans la stabilisation macroéconomique: la croissance a repris et les exportations ont augmenté, mais le déficit courant et la forte inflation devront être atténués pour pallier les autres déséquilibres économiques encore existants. Le CESE remarque que beaucoup d'efforts restent à faire, mais que le gouvernement roumain est conscient de la nécessité de réaliser le programme mis au point avec le FMI et le programme économique de pré-adhésion.

4.3. *Le développement des petites et moyennes entreprises*

4.3.1. La Roumanie a déposé la position de négociation pour les PME le 28 mars 2000. Elle a accepté entièrement l'acquis communautaire et n'a demandé ni de période de transition ni de dérogations. En vue de supprimer les obstacles aux PME, le gouvernement roumain a mis en place une stratégie et un plan d'action par la simplification des procédures d'enregistrement et de licence, la révision du cadre juridique, la baisse de la fiscalité et la simplification du système fiscal ainsi que l'encouragement aux contrats publics.

4.3.2. Des programmes de formation pour les entrepreneurs et la création d'un réseau national de conseils pour les PME ont été réalisés. Le gouvernement a constitué un Fond national de garanties pour le crédit en vue d'améliorer l'accès aux PME aux moyens de financement et un système fiscal simplifié a été introduit pour les microentreprises. Des exonérations fiscales sont accordées aux PME pour certaines importations ainsi que pour le réinvestissement des profits. La création d'un «guichet unique» situé dans les chambres de commerce devrait permettre aux nouvelles entreprises d'être enregistrées et d'obtenir toutes les autorisations nécessaires en peu de temps (20 jours) mais des difficultés bureaucratiques sont à signaler.

(1) Les exportations enregistrées en Roumanie en 2002 ont augmenté de 11,5 % par rapport à décembre 2001: les exportations vers les pays développés (+ 2,9 %), et les pays de l'UE (+ 2,6 %).

(2) Même si elles ont baissé de 17 % en 2002 par rapport à décembre 2001, les importations restent supérieures aux exportations.

(3) Ce taux est discutable, car il ne reflète pas entièrement la situation réelle que le CESE a pu constater lors de ses déplacements en Roumanie (par exemple le nombre considérable des préretraites, des emplois saisonniers très précaires dans l'agriculture etc.).

4.3.3. Par ailleurs un rapport publié en juin 2002 par le Conseil des investisseurs étrangers en Roumanie constate des changements positifs dans la consultation préalable à la mise en place de la législation relative à l'environnement économique et de celle relative à l'accélération de la privatisation, ainsi qu'à la mise en place de l'agence pour la promotion des investissements étrangers.

4.3.4. Le gouvernement a également pris l'initiative de créer un ministère des PME et des coopératives en faveur de la promotion de ce secteur, qui a lancé début 2002 quatre programmes spécifiques pour les PME pour un montant de 87 milliards de lei (ROL) rajoutés au programme *Phare* 2002 et qui seront en principe opérationnels à partir du mois de juillet 2002.

4.3.5. Le CCM a examiné plusieurs problèmes concernant le développement des PME en Roumanie notamment l'évolution du cadre législatif et réglementaire de l'organisation et du développement de ce secteur d'activité ainsi que les questions liées à la délocalisation des PME des pays de l'UE vers la Roumanie. L'ampleur du phénomène ainsi que les problèmes économiques, régionaux, sociaux et de conditions de travail dans ces entreprises ont été analysés ⁽¹⁾.

4.3.6. Le CESE relève également le fait que le programme Ricop pour l'accompagnement des mesures structurelles (restructurations industrielles et sociales) a été retardé parce que l'on n'a pas encore trouvé un gestionnaire des fonds. Cela n'est pas une mesure négligeable car 68 entreprises sont concernées par ce programme financé par la Commission européenne.

4.3.7. Malgré toutes ces mesures, l'environnement des entreprises nécessite encore des améliorations dans les nombreux contrôles de différents organismes qui créent des possibilités de corruption des inspecteurs, dans le système bancaire caractérisé par les taux d'intérêt élevés et dans les procédures des garanties lourdes.

4.4. *La politique sociale*

4.4.1. En octobre 2001, le gouvernement roumain a ouvert des négociations sur la politique sociale et a accepté entièrement la législation communautaire en vigueur considérant qu'il pourra appliquer cet acquis dès l'adhésion. Des travaux de

sensibilisation ont été organisés auprès des syndicats, des associations d'employeurs, de la société civile et du public au sujet de l'ouverture de ce chapitre.

4.4.2. Par ailleurs, les représentants roumains à Bruxelles ont fait part au CESE de leur enthousiasme de participer au Sommet européen de Barcelone ⁽²⁾ en tant que pays candidat à part entière et non seulement comme observateur, car pour la première fois, les quinze États membres et les treize pays candidats participaient activement à une réunion de travail durant un sommet européen.

4.4.3. La révision de l'Accord social 2001 a eu lieu en mars 2002. Ce document a été signé par les partenaires sociaux représentés par sept confédérations patronales ⁽³⁾, par trois confédérations syndicales ⁽⁴⁾ et par le gouvernement ⁽⁵⁾. Le CESE estime que ce document peut être considéré comme étant la preuve d'un début du dialogue social et reconnaît que le document présente une stratégie fournie en matière sociale, mais exprime ses réserves quant aux signataires de cet Accord.

4.4.4. Le CESE constate que l'Accord social 2002 s'est réalisé en dehors des règles du dialogue social qui ne doit concerner que les partenaires sociaux (patronats et syndicats), alors que cet accord n'est que le résultat d'une concertation sociale menée par le gouvernement qui n'a pas obtenu l'accord de toutes les confédérations syndicales ⁽⁶⁾.

4.4.5. Un pas remarquable a été réalisé avec l'adoption d'une loi sur la création d'un revenu minimum garanti qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Cette loi permet aux plus démunis de percevoir une aide sociale mais qui n'est malheureusement pas suffisante par rapport aux besoins réels. L'attribution de ce revenu minimum garanti est conditionnée par un travail «dans l'intérêt de la communauté». Le CESE estime que le gouvernement roumain a toutefois essayé de faire un effort budgétaire estimé à 0,4 % du PIB pour la mise en application de cette loi.

4.4.6. De manière générale, le CESE considère que les mesures établies par le gouvernement roumain dans l'Accord social 2002 concernant les politiques salariales ne correspondent pas à la réalité. Les salaires actuels aussi bien que les retraites apparaissent comme dérisoires par rapport aux prix pratiqués sur le marché roumain.

⁽¹⁾ Documents de travail sur «Les orientations de la politique des PME dans l'UE et la Roumanie» — DI 66/2002 (rapporteur: M. Kirschen), DI 73/2002 (rapporteur: M. Bulumete).

⁽²⁾ Ce Sommet européen portait essentiellement sur les questions de politique sociale.

⁽³⁾ Conpir, CNPR, CNIMPMNR, CoNPR, PNR, UGIR et 1903.

⁽⁴⁾ CNSLR-Fratia, CSDR et Meridian.

⁽⁵⁾ Le Premier ministre, le Ministre du travail et de la solidarité sociale, le Secrétaire d'État.

⁽⁶⁾ De ce fait Block (BNS) et Cartel Alfa sont les deux Confédérations syndicales signataires de l'Accord 2001 qui ont refusé cette année de signer l'Accord social 2002.

4.4.7. Deux autres lois, l'une concernant le système national d'assistance sociale et une autre concernant la prévention et le combat contre la marginalisation sociale sont entrées en vigueur en janvier 2002.

4.4.8. Pour ce qui est de l'adoption d'un nouveau Code du travail, des discussions sont en cours, mais il n'y pas eu de décision particulière dans ce domaine. Une Agence nationale pour l'emploi a été créée mais l'on n'a pas de précisions quant à son efficacité.

4.4.9. Le CESE constate que la mise en œuvre de nombreux aspects de l'acquis en matière de politique sociale dépend en réalité des actions des entreprises et de leurs employés. La participation à part entière de leurs organisations aux négociations d'adhésion permet, dès le début, de repérer et de résoudre des problèmes éventuels en termes de législation et de mise en œuvre. Le CESE n'est pas convaincu que ce type d'association étroite soit largement répandu en Roumanie.

4.4.10. Le CESE soulève des questions sur l'évolution du dialogue social bipartite, sur l'efficacité du Plan national pour l'emploi, sur la préparation de l'administration du Fonds social européen dans la perspective de l'adhésion, la sécurité sociale, la protection des consommateurs, etc. ainsi que des questions concernant les dispositions de mise en œuvre de la législation relative à la prévention de toutes les formes de discrimination. Le chapitre de la politique sociale a été fermé provisoirement le 19 avril 2002.

4.5. *L'environnement*

4.5.1. Le gouvernement roumain a adopté une position de négociation sur l'environnement fin octobre 2001 ⁽¹⁾. Avant la présentation de cette position, la Délégation roumaine chargée des négociations a engagé plusieurs discussions auprès des autorités locales, des partenaires sociaux, des partis politiques et auprès d'autres membres de la société civile, tous concernés par l'acquis communautaire dans le domaine de l'environnement.

4.5.2. Parmi les priorités du gouvernement, figurent des mesures de finalisation de l'harmonisation de la législation et la transposition de l'acquis dans des domaines précis comme: l'évaluation de l'impact sur l'environnement ou l'accès libre à l'information environnementale, etc.

4.5.3. Le CESE remarque une légère évolution dans le développement des capacités administratives dans ce secteur à travers les récents programmes de formation des fonctionnaires y travaillant et à travers le Plan de renforcement de la capacité administrative adopté par le gouvernement roumain en mars 2002.

4.6. *La politique régionale*

4.6.1. Quelques progrès, notamment au niveau de l'amélioration du dispositif institutionnel sont à signaler. La Roumanie commence enfin à se pencher sur les priorités à moyen terme de la politique régionale, dans le cadre du partenariat d'adhésion.

4.6.2. La Roumanie a développé certaines structures pour la mise en œuvre des fonds structurels. La politique régionale est confiée d'une part au Secrétaire d'État à l'investissement et au développement (pour la programmation et la gestion) et d'autre part au secrétaire général du ministère (pour les paiements). La gestion du contrôle financier a été quelque peu améliorée. Le ministère du développement a été désigné entre autres pour l'élaboration du Plan national de développement et de la gestion des fonds de développement régional et des fonds communautaires de préadhésion pour la cohésion économique et sociale. Le gouvernement a désigné 11 zones de restructuration industrielle qui doivent bénéficier en priorité de l'aide communautaire en matière de cohésion sociale. Afin d'avoir accès aux instruments de préadhésion, les partenaires sociaux devront, en vertu du «partenariat élargi», être représentés dans les instances nationales et régionales en charge des programmes, lesquelles sont les véritables demandeurs et bénéficiaires de financements communautaires. De l'avis du CESE, la Roumanie pourrait et devrait sans délais associer les partenaires sociaux et, le cas échéant, d'autres ONG à ses politiques régionales et structurelles.

4.6.3. Le CESE estime que la Roumanie doit faire encore des efforts importants dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et dans le processus de l'intégration sociale.

4.7. *Aide communautaire*

4.7.1. Trois instruments de préadhésion financés par la Communauté européenne accompagnent la Roumanie dans ses préparatifs d'adhésion. Dans le cadre du programme Phare (développement des institutions), la Roumanie bénéficiera pour l'année 2002 d'une allocation de 242 millions EUR ⁽²⁾. Pour ce qui est du programme Sapard, une allocation annuelle de 153 millions EUR pour la période 2000-2006 lui sera également attribuée ⁽³⁾. Au titre du programme ISPA, le budget annuel accordé à la Roumanie se situera entre 208 et 270 millions EUR ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ 30 % des fonds sont investis dans les mesures d'«institution building» et des projets de twinning alors que 70 % seront utilisés pour les investissements, le cofinancement des projets d'assistance technique, les «jumelages», la cohésion économique et sociale etc.

⁽³⁾ Cette aide est destinée essentiellement au développement et à la diversification de l'économie rurale, au développement des ressources humaines en agriculture, à l'infrastructure en agriculture, etc.

⁽⁴⁾ Cette aide est allouée au secteur de l'environnement sur les directives dites «investissements lourds»: eau potable, traitement des eaux usées, et au secteur des transports pour le financement des projets concernant les réseaux transeuropéens voies ferrées, routes, ports, etc.

⁽¹⁾ En demandant 11 périodes de transition qui varient de 3 à 15 ans.

4.7.2. La mise en œuvre du programme Sapard repose sur le Plan national de développement agricole et rural. En ce sens, le gouvernement roumain a déployé des efforts importants pour la préparation de l'agrément de l'agence SAPARD. Le CESE souligne la lourdeur des procédures administratives établies par l'UE en vue de l'obtention de ces fonds par les agriculteurs de tous les pays candidats.

4.7.3. La Roumanie participe également à des programmes multinationaux et horizontaux financés par Phare, tels que TAIEX, le mécanisme en faveur des petites et moyennes entreprises et le programme Access concernant la société civile, etc.

5. Progrès réalisés dans l'adoption et la mise en œuvre de l'acquis communautaire

5.1. État des lieux

5.1.1. Actuellement l'UE a ouvert des négociations avec la Roumanie sur 26 chapitres de l'acquis communautaire dont 12 ont été clôturés.

5.1.2. De manière générale, le CESE considère que la Roumanie a poursuivi des progrès dans l'adoption de l'acquis communautaire mais que ces progrès ne correspondent pas forcément à des améliorations au niveau des capacités administratives et de mise en œuvre de cet acquis.

5.1.3. Quant à la législation sur le marché intérieur, hormis l'adoption de la nouvelle législation sur les marchés publics, peu de progrès sont à signaler par le CESE. La capacité administrative a été quelque peu améliorée dans ce secteur, mais des efforts doivent encore être réalisés.

5.1.4. Pour la libre circulation des travailleurs (sujet débattu dans les discussions du CCM UE-Roumanie), il a été signé un accord bilatéral avec le Portugal et un accord avec l'Italie est également en cours. Un autre accord concernant l'échange de stagiaires avec le Luxembourg a aussi été signé. Pour ce qui est de la future coordination des systèmes de sécurité sociale de ces travailleurs, la Roumanie devrait mettre en place les structures administratives adéquates. Le CESE rappelle la Décision n° 569/93/CEE de la Commission du 22 octobre 1993 relative à la libre circulation des travailleurs en ce qui concerne le réseau européen de l'emploi EURES. Par cette décision, la Commission invite à créer des synergies entre les services publics, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux, afin d'améliorer la transparence du marché du travail et de promouvoir la mobilité des travailleurs dans les régions transfrontalières. Le CESE recommande à la Roumanie de

renforcer ses efforts en vue d'une participation de la Roumanie à ce réseau européen.

5.1.5. Le gouvernement roumain a présenté une stratégie industrielle en même temps qu'un plan d'action comprenant certaines mesures pour la mise en œuvre de la politique industrielle. Ces documents ont été établis après consultation des «parties intéressées»⁽¹⁾. Le CESE insiste quant aux méthodes d'application de cette stratégie, de sa mise en œuvre effective et surtout de l'accompagnement de ses conséquences sociales.

5.1.6. Pour ce qui est de l'acquis dans les petites et moyennes entreprises comme il a été mentionné ci-dessus, le gouvernement a réalisé des progrès, néanmoins le CESE fait remarquer une fois de plus le retardement de la mise en œuvre du programme Ricop et de l'ampleur du phénomène de délocalisation des PME de l'UE vers la Roumanie.

5.1.7. Le CESE confirme que la Roumanie a fait des progrès considérables dans l'adoption de l'acquis sur les transports. Les remarques à prendre en compte seraient le manque de mesures dans l'harmonisation fiscale dans les transports routiers, la sécurité maritime, la restructuration de la compagnie nationale aérienne TAROM et la résolution de la question du Danube.

5.1.8. Dans le secteur de l'agriculture, la restructuration commence à peine, les mesures d'accompagnement du gouvernement roumain ne sont pas précisées et la capacité administrative est particulièrement limitée malgré un certain progrès réalisé dans la transposition de cet acquis. Entre 2002-2004, le gouvernement roumain devra prendre des mesures pour fonder les bases légales et institutionnelles du cadre d'application de la PAC.

5.2. Mise en œuvre

5.2.1. Les États membres de l'Union européenne ne doivent pas uniquement adapter leur législation nationale aux règles communautaires, en d'autres termes transposer les règles de l'Union européenne. L'«acquis communautaire» doit également être mis en œuvre, c'est-à-dire respecté dans la pratique. Une grande partie des règles régissant le marché intérieur concernent en réalité les produits et leur innocuité, les processus de production, l'environnement de travail, le droit du travail etc., autant de dispositions qui dans la pratique ne peuvent être mises en œuvre que dans les entreprises et par le personnel de ces dernières.

5.2.2. En vue de renforcer la mise en œuvre de l'acquis communautaire, des projets d'assistance technique juridique pour les magistrats, les avocats et les hauts fonctionnaires roumains se déroulent actuellement en étroite collaboration avec des experts européens spécialisés en la matière.

⁽¹⁾ Associations professionnelles, syndicats, employés, ministères, secteur privé, universitaires et autres institutions publiques.

5.2.3. Les négociations d'adhésion ne sont pas seulement une question réservée aux fonctionnaires et aux hommes politiques. Les partenaires sociaux et d'autres représentants de la société civile, par exemple les organisations représentant les agriculteurs, les consommateurs, les mouvements écologistes etc., doivent également être associés et informés.

5.2.4. Le CESE est convaincu qu'une association précoce des partenaires sociaux et d'autres ONG garantira une meilleure compréhension des règles communautaires et la mise en œuvre adéquate de ces dernières.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur «Les services d'intérêt général»

(2002/C 241/23)

Le 10 janvier 2002, la Commission, par le biais d'une lettre de M. Prodi, a demandé au Comité économique et social, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème 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 19 juin 2002 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 58 voix pour, 11 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1. Le concept de service d'intérêt général et ses caractéristiques ont été définis dans divers documents des institutions de la Communauté⁽¹⁾; cette définition, dans son essence, demeure valable aujourd'hui⁽²⁾; en conséquence, l'on entend par

— services d'intérêt général, les services de marché et de non marché que les autorités publiques considèrent comme relevant de l'intérêt général et auxquels elles imposent certaines obligations de service public;

— services d'intérêt économique général, les services de marché auxquels les États membres imposent certaines obligations de service public en vertu de critères d'intérêt général.

1.1.1. L'on peut également distinguer, au sein des services d'intérêt général, et comme partie intégrante du «modèle social européen», les catégories suivantes:

— les services qui impliquent un exercice de l'autorité de la part des pouvoirs publics et qui correspondent au concept de «prérogatives régaliennes»;

— les services fournis par les pouvoirs publics eux-mêmes à différents niveaux (local, régional et national);

— les services sociaux fournis par les organismes à but non lucratif;

— les services économiques d'intérêt général, fournis soit par des entreprises à capitaux publics, soit par des entreprises à capitaux privés ou mixtes.

(1) Voir par exemple la communication de la Commission relative aux services d'intérêt général en Europe (JO C 281 du 26.9.1996, p. 3); avis du CES 949/99 adopté lors de la session plénière des 20 et 21 octobre 1999 (rapporteur: M. Hernández Bataller).

(2) Voir la communication de la Commission du 29 septembre 2000 (COM(2000) 580 final) et le rapport de la Commission au Conseil européen de Laeken du 17 octobre 2001 (COM(2001) 598 final).

1.1.2. Les services d'intérêt général constituent un concept dynamique et évolutif qui englobe des services revêtant une importance pour la vie quotidienne des personnes, à savoir notamment les transports, les services de courrier, les télécommunications, la radiodiffusion, la culture et la conservation du patrimoine, l'éducation, les hôpitaux, les services sociaux, les services portuaires, la collecte des déchets, ainsi que la fourniture d'eau potable et d'énergie — surtout électrique ⁽¹⁾ et de gaz en réseau.

1.1.3. Les principaux critères qui permettent de définir un service d'intérêt général sont l'égalité d'accès et l'absence de toute discrimination, la continuité du service et la capacité d'adaptation aux évolutions nécessaires. Ces services se fondent sur les principes et objectifs suivants: la solidarité, l'universalité, la sécurité, une tarification équitable et une qualité de service lorsque le niveau doit être spécifié par l'autorité publique responsable; l'efficacité, qui doit être vérifiée de manière objective; le contrôle démocratique, la transparence et la responsabilité publique des décisions portant sur la gestion des résultats techniques et financiers; et enfin la concertation, plus particulièrement avec les travailleurs et les syndicats, les usagers et les consommateurs ainsi que les organisations qui les représentent.

1.2. De même, la jurisprudence de la CJCE a mis en évidence une vaste gamme d'activités économiques qui sont classées comme relevant de la notion de services d'intérêt général ⁽²⁾. Récemment, elle a inclus dans cette liste la gestion de l'une des branches traditionnelles de la sécurité sociale ⁽³⁾ (l'assurance couvrant les accidents du travail et les maladies professionnelles), l'organisation des activités de foires ⁽⁴⁾ destinées à garantir la qualité et la sécurité de ce type de manifestation et le traitement de déchets du bâtiment non dangereux ⁽⁵⁾.

1.3. Il y a lieu de signaler à cet égard que les traités n'avaient pas, à l'origine, attribué aux institutions communautaires de tâches spécifiques dans le domaine de la définition et de la sauvegarde des services d'intérêt général dans le cadre du processus d'intégration européenne. Elles ne s'occupaient de cette question qu'à titre résiduel, par exemple lors de la vérification de l'action de l'État lorsque cette dernière pouvait se révéler contraire à la libre concurrence et aux libertés économiques fondamentales du marché intérieur.

⁽¹⁾ Le présent document traite des services relevant du champ d'action de la section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information».

⁽²⁾ Par exemple: l'approvisionnement en eau potable, le maintien de la navigabilité d'une voie fluviale, l'approvisionnement ininterrompu en énergie électrique, les émissions de télévision, les services postaux de base, la gestion du réseau public de télécommunications, le maintien d'une voie aérienne déficitaire, etc.

⁽³⁾ Arrêt de la Cour de justice du 22 janvier 2002 (aff. C-218/00). Un arrêt similaire avait déjà été rendu le 17 février 1993 dans les affaires conjointes C-159/91 et C-160/91.

⁽⁴⁾ Conclusions de l'avocat général Alber présentées le 29 mai 2001 dans l'affaire C-439/99, points 67-69 et 147-148. Arrêt de la Cour de justice de la CE en date du 15 janvier 2002 dans l'affaire C-349/99.

⁽⁵⁾ Arrêt de la Cour de justice du 23 mai 2000 dans l'affaire C-209/98.

1.4. La dynamique de l'évolution de l'intégration européenne, consolidée par les acquis politiques des traités de Maastricht et d'Amsterdam, confère à la Communauté ainsi qu'aux États membres, par le biais de l'article 16 du TUE, la fonction de veiller à ce que les services d'intérêt général agissent selon des principes et des conditions leur permettant d'accomplir leur mission. Il est dès lors nécessaire de perfectionner la notion communautaire de services d'intérêt général ⁽⁶⁾ ainsi que la notion des objectifs et des missions de ces services, lesquels doivent être établis au moyen d'instruments juridiques de nature supranationale ⁽⁷⁾.

1.5. La Commission considère ces services comme une composante essentielle des sociétés européennes et reconnaît la nécessité d'une intervention du secteur public lorsque l'offre du marché se révèle insuffisante; les services d'intérêt général ont besoin, pour pouvoir remplir leur mission, d'un équilibre financier, lequel peut être atteint par le biais d'aides publiques compensatoires compatibles avec le traité.

1.6. La Commission, dans sa stratégie, envisage une approche en deux phases: dans un premier temps, elle propose d'établir un cadre communautaire pour les aides d'État accordées aux entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt général. Dans un deuxième temps, et après avoir évalué l'expérience acquise, elle pourrait accepter un règlement qui exempterait certaines aides dans le domaine des services d'intérêt général, c'est-à-dire une exemption par catégories.

2. Réglementation sectorielle

2.1. Dans le secteur des transports, la réglementation et les initiatives adoptées au niveau communautaire répondent à des objectifs différents, bien que complémentaires.

⁽⁶⁾ L'article 16 du TUE les range parmi les «valeurs communes» de l'Union et leur attribue un rôle de «promotion de la cohésion sociale et territoriale».

⁽⁷⁾ Si la Communauté parvient à protéger les services d'intérêt général avec la même intensité que les libertés économiques et l'efficacité du marché intérieur, elle arrivera à un stade du processus de l'intégration européenne qui augmentera sa spécificité face au reste des organisations internationales.

2.1.1. En ce qui concerne les transports ferroviaires, routiers et par voie navigable, le Règlement (CEE) 1191/1969 du Conseil du 26 juin accorde aux autorités des États membres la faculté de conclure des contrats de service public avec une entreprise de transport dans le but d'assurer les fréquences minimum, la capacité, les trajets, les tarifs, les horaires et la continuité du service.

2.1.2. La Commission a proposé un nouveau cadre ⁽¹⁾ afin d'offrir aux consommateurs de meilleurs services, de maintenir les prix dans des limites acceptables et de garantir un niveau de sécurité aussi élevé que possible. Cette proposition introduit la notion de «concurrence réglementée», fondée essentiellement sur le renouvellement régulier de droits exclusifs dans un marché de libre accès. Le Comité juge positifs ⁽²⁾ les principaux instruments introduits dans la proposition en ce qui concerne l'aménagement du marché: notamment l'obligation faite aux autorités compétentes de fournir des services publics adéquats pour le transport des passagers, la fixation de critères de qualité, une compensation financière couvrant les frais encourus afin de répondre aux exigences d'un service public, l'indemnisation des coûts liés à la prestation des services publics, la garantie des droits exclusifs à terme et l'organisation de la concurrence en matière d'appels d'offres.

2.1.3. Il est à souhaiter que l'adoption des mesures proposées augmente le niveau de satisfaction des consommateurs dans le domaine de tous les transports urbains et qu'elle permette de redynamiser l'utilisation du rail, mode de transport pour lequel la Commission compte présenter les mesures les plus ambitieuses.

2.1.4. En ce sens, alors que le paquet de directives sur les infrastructures est susceptible, à moyen terme, d'élever le niveau de satisfaction des usagers, le CESE ⁽³⁾ partage l'idée de la nécessité d'une intervention communautaire: pour des raisons institutionnelles, sociales, économiques et de politique des transports, le système dans son ensemble requiert un degré élevé d'interconnexion et d'intégration.

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable. COM(2000) 7 final.

(2) Avis du CES sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable» (COM(2000) 7 final, JO C 221 du 7.8.2001).

(3) Avis CES 583/2000 adopté par la session plénière du 24 mai (rapporteur: M. Vinay).

2.2.1. Dans le domaine du transport aérien, les obligations de service public imposées aux services aériens réguliers ⁽⁴⁾ — et plus particulièrement le choix de l'itinéraire — ont abouti en général à des résultats satisfaisants en concédant le service à l'opérateur offrant les meilleures conditions ⁽⁵⁾. Cependant, maintenant que l'ouverture progressive du marché du transport aérien a été réalisée (depuis le 1^{er} juillet 1998), il reste à établir de manière définitive un régime juridique et économique transparent pour les obligations de prestations de services réguliers vers les régions périphériques, les îles et les régions moins favorisées.

2.2.2. Par ailleurs, la Commission, dans son livre blanc sur la politique des transports ⁽⁶⁾, a fait le pari d'un service public de qualité et a présenté une proposition visant à renforcer les droits des passagers, notamment sous forme d'indemnisations lorsqu'ils sont victimes de retards ou de refus d'embarquement du fait des sursréservations pratiquées par les compagnies aériennes ⁽⁷⁾, comme c'était le cas avec les indemnisations prévues sur certains parcours ferroviaires.

2.3.1. En ce qui concerne le transport maritime de cabotage, la CJCE considère comme compatibles le fait que les autorités imposent des obligations de service public à certains opérateurs, tout en souscrivant pour certaines d'entre elles ce que l'on appelle des «contrats de service public ⁽⁸⁾». S'agissant de la modification du Règlement (CEE) n° 3577/92, le CESE ⁽⁹⁾ a rappelé que dans le cas du trafic de cabotage insulaire, l'on impose dans plusieurs États membres des obligations de service public qui stipulent des conditions de régularité, d'itinéraire et de fréquence des escales qui obligent l'équipage des navires utilisés à travailler à temps complet.

(4) Fréquence minimale, horaires, type d'appareils utilisés et capacité offerte; Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992.

(5) COM(1999) 182 final du 20.5.1999.

(6) Livre blanc sur «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» (COM(2001) 370 final).

(7) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes en matière d'indemnisation des passagers aériens et d'assistance en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol (COM(2001) 784 final).

(8) Arrêt du 20 février 2001, Analir et autres, C-205/99.

(9) Avis du CES sur la «Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime)» et la «Proposition de règlement du Conseil relative aux conditions requises concernant les équipages des navires assurant des services réguliers de transport de passagers et de transport par transbordeur entre les États membres» (COM(98) 251 final), JO C 40 du 15.2.1999.

2.3.2. S'agissant de la réglementation de l'accès aux services portuaires et du financement public des ports présentée par la Commission ⁽¹⁾, le CESE ⁽²⁾ appuie l'extension du devoir de transparence et de séparation des comptabilités à tous les ports du réseau transeuropéen de transports, même s'il émet des réserves quant à certains autres aspects de la proposition.

2.3.3. La Commission a pour ambition de développer les infrastructures nécessaires à la réalisation de véritables autoroutes de mer, en reliant entre eux les différents modes de transport et en garantissant la connexion entre la mer, les voies navigables et le rail, par le biais de systèmes de billet unique.

2.4.1. Les directives relatives à la réalisation du marché intérieur en matière énergétique, à savoir les Directives 96/92/CE (électricité) et 98/30/CE (gaz naturel), ont rendu possible l'utilisation du réseau de transport par des opérateurs distincts et ont donné à certaines catégories de consommateurs le droit de choisir leur fournisseur ⁽³⁾. L'arrêt de la CdJ du 23 octobre 1998 a constitué une étape importante dans ce sens ⁽⁴⁾.

2.4.2. Toutefois, les opérateurs historiques conservent encore des parts importantes du marché et l'accès d'opérateurs tiers au réseau de distribution est rendu difficile du fait de refus insuffisamment motivés ou d'insuffisances en matière d'infrastructures, comme par exemple le manque de moyens d'interconnexion. Cette situation — tout en reconnaissant les niveaux élevés de satisfaction en ce qui concerne la qualité du service — a pour conséquence que les prix sont parfois excessifs (sauf pour les consommateurs industriels) et varient en tout état de cause d'un État membre à l'autre ⁽⁵⁾.

2.4.3. La Commission a présenté de nouvelles propositions pour le secteur ⁽⁶⁾; le Comité a apporté son soutien — dans les grandes lignes — à ces propositions, tout en soulignant

l'existence de certains inconvénients pouvant surgir dans le processus d'ouverture des marchés et qui ont trait à la séparation des activités, aux obligations de service public, à la cohésion territoriale et sociale ainsi qu'aux effets sur l'environnement et l'emploi ⁽⁷⁾.

2.5.1. Dans le secteur des télécommunications, la notion de service universel a fait l'objet d'une définition précise que les opérateurs sont tenus de respecter et qui ne confère pas nécessairement l'attribution de droits spéciaux. Cette définition doit faire l'objet de révisions périodiques afin de s'adapter à la rapide évolution technologique du secteur ⁽⁸⁾; toutefois, la définition actuelle ne prévoit ni l'accès de large bande à l'Internet, ni la téléphonie mobile, qui constitue pourtant pour nombre de consommateurs à revenus modestes une solution de remplacement acceptable à la téléphonie fixe ⁽⁹⁾.

2.5.2. La Commission a formulé de nouvelles propositions dans le domaine des télécommunications — l'on citera notamment la proposition relative au service universel et aux droits des usagers ⁽¹⁰⁾; le Comité ⁽¹¹⁾, pour sa part, considère que le développement rapide et public de l'Internet doit être inclus dans le service universel compte tenu du caractère indispensable de ce service pour permettre aux personnes à faibles revenus, aux secteurs du volontariat, aux organisations à but non lucratif et aux usagers des régions les moins peuplées d'avoir accès aux services de pointe; de plus, l'on encouragerait ainsi les objectifs permettant la constitution d'une société de l'information plus conforme aux principes démocratiques et sociaux de l'Union européenne.

2.6.1. En ce qui concerne le service postal, le cadre réglementaire en vigueur ⁽¹²⁾ qui établit le service universel et qui définit plus particulièrement le «service universel minimum» a encouragé l'efficacité des opérateurs et la qualité des services tant en ce qui concerne l'élargissement de la gamme en général que la rapidité et l'acheminement du courrier transfrontalier en particulier.

⁽¹⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires (COM(2001) 35 final).

⁽²⁾ Avis du CES sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'accès au marché des services portuaires» (COM(2001) 35 final), JO C 48 du 21.2.2002.

⁽³⁾ Les directives établissent l'ouverture des marchés, l'accès au réseau, la séparation comptable, le calcul des tarifs, l'obligation d'approvisionnement et la possibilité pour les États membres de fixer des obligations de service public dans cinq domaines concrets: protection de l'environnement, sécurité, régularité et qualité de la prestation et politique des prix.

⁽⁴⁾ Affaires C-158/94, C-159/94 et C-160/94 respectivement.

⁽⁵⁾ SEC(2001) 1998, pp. 4, 7 et 34.

⁽⁶⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les Directives 96/92/CE et 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel et Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité. COM(2001) 125 final.

⁽⁷⁾ Avis du CES sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les Directives 96/92/CE et 98/30/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel» et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité».

⁽⁸⁾ Directives 97/33/CE, 97/13/CE et 98/10/CE.

⁽⁹⁾ COM(2000) 580 final, pp. 19-20.

⁽¹⁰⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au service universel et aux droits des usagers en matière d'accès au réseau et aux services de communication électronique COM(2000) 392 final.

⁽¹¹⁾ Avis du CES sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le service universel et les droits des usagers au regard des réseaux et des services de communication électroniques», COM(2000) 392 final, JO C 139 du 11.5.2001.

⁽¹²⁾ Directive 97/67/CE.

2.6.2. Le 20 mai 2000, la Commission a adopté une nouvelle proposition de directive⁽¹⁾ qui vise à une plus grande ouverture du marché et qui étend les droits du consommateur à tous les prestataires de services postaux en ce qui concerne la création de systèmes de traitement des plaintes et de solutions non judiciaires aux litiges. Le Comité⁽²⁾, tout en reconnaissant le caractère inévitable d'une plus grande libéralisation de ces services, est d'avis que le processus doit se dérouler de manière contrôlée et tenir pleinement compte des intérêts des parties concernées par les répercussions collatérales du processus.

2.6.3. À moyen terme, il est possible de prévoir l'évolution du secteur compte tenu de l'impact des nouvelles technologies, et notamment du courrier électronique; le caractère évolutif du service universel permettra de faciliter l'accès à ces services pour tous les usagers.

2.6.4. Dans la proposition de modification⁽³⁾, bien que la Commission maintienne pour l'essentiel les termes de sa proposition, il est difficile de définir le concept de «services spéciaux» dans le cadre réglementaire supranational.

2.7.1. En ce qui concerne le secteur audiovisuel, la Commission a fixé ses principes et ses lignes directrices pour la nouvelle ère numérique⁽⁴⁾; le CESE⁽⁵⁾ estime qu'il y a lieu de veiller à l'application de la liberté d'expression et d'opinion, du pluralisme, de la diversité culturelle et linguistique, à la protection des mineurs, à la dignité humaine et à la protection des consommateurs, notamment; il est en effet convaincu que la sauvegarde et le renforcement de ces principes jouent un rôle fondamental pour la démocratie.

2.7.2. En outre, le Comité⁽⁵⁾ estime que la radiodiffusion, en tant que service public, remplit des fonctions culturelles, sociales et démocratiques qui sont dans l'intérêt de tous, et qu'elle revêt dès lors une importance capitale pour la garantie

de la démocratie, du pluralisme, de la cohésion sociale et de la diversité culturelle et linguistique. Il déplore dès lors que la Commission ne l'ait pas consulté avant de publier sa communication sur l'application des normes en matière d'aides d'État aux services publics de radiodiffusion⁽⁶⁾.

2.8. Le Comité a pris position⁽⁷⁾ sur le rôle des services sociaux privés à but non lucratif dans le contexte des services d'intérêt général en Europe; il relève l'importance de ces services dans la lutte contre les exclusions et en faveur de la cohésion sociale, et constate qu'il est difficile de concilier le respect de la concurrence et le respect des caractéristiques spécifiques des activités économiques exercées par les services sociaux.

3. La situation après les Conseils européens de Nice (7-11 décembre 2000) et de Barcelone (15 et 16 mars 2002)

3.1. Les réflexions menées par le Comité sur la situation créée à partir du traité d'Amsterdam dans le domaine des services d'intérêt général⁽⁸⁾ revêtent toute leur importance à la lueur de la proclamation formelle par le Conseil européen de Nice de la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁽⁹⁾, laquelle reconnaît dans son article 36 l'accès aux services d'intérêt économique général⁽¹⁰⁾.

3.2. Bien que la Charte n'ait pas, pour le moment, de statut contraignant — même si elle a déjà été évoquée dans les conclusions de plusieurs avocats généraux de la CJCE ainsi que dans des arrêts du Tribunal de première instance — son caractère incitatif offre une base juridique suffisante permettant de justifier l'action des pouvoirs publics au niveau national et supranational⁽¹¹⁾.

3.3. De même, la déclaration du 11 décembre du Conseil européen de Nice relative aux services d'intérêt général souligne

(1) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2000 modifiant la Directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté COM(2000) 319 final.

(2) Avis du CES sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 97/67/CE en vue de poursuivre l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté» (COM(2000) 319 final — 2000/0139 COD), JO C 116 du 20.4.2001.

(3) Proposition de modification du 21 mars 2001 (COM(2001) p. 109, JO C 180 du 26.6.2001).

(4) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique COM(1999) 657 final.

(5) Avis du CES sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique» (COM(1999) 657 final), JO C 14 du 16.1.2001.

(6) JO C 320 du 15.11.2001, p. 5.

(7) Avis du CES sur «Les services sociaux privés à buts non lucratifs dans le contexte des services d'intérêt général en Europe», JO C 311 du 7.11.2001.

(8) Voir avis du CES sur «Les services d'intérêt général», JO C 368 du 20.12.1999.

(9) JO C 364 du 18.12.2000.

(10) L'article 36 de la Charte des droits fondamentaux stipule ce qui suit: «L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union».

(11) Moreira González, C. «La optimización de la acción institucional a favor de los DF y del Estatuto de Ciudadanía de la Unión», in «Tratado de Niza (análisis y comentarios)», Ed. Colex, 2002, pp. 113-133.

le lieu «prééminent» et le rôle «irremplaçable» de ces services dans le développement de la compétitivité en Europe. La déclaration fixe plusieurs objectifs qui précisent, voire définissent les exigences du service public dans le domaine européen: protection des intérêts du consommateur, sécurité des usagers, cohésion sociale, aménagement du territoire et développement durable.

3.4. Les conclusions du Conseil européen de Barcelone vont dans un sens similaire; elles plaident en faveur de l'ouverture à la concurrence des services publics et des entreprises des réseaux, «compte tenu de l'exigence relative à la satisfaction des besoins des consommateurs et à la nécessité de la transparence du marché grâce à des instruments réglementaires appropriés» (point 17) dans le but d'accroître l'efficacité, de garantir un niveau de qualité élevé et de renforcer la durabilité (point 36).

4. Observations générales

4.1.1. La mission des services d'intérêt général dans la vie quotidienne des citoyens leur confère une valeur propre au modèle social européen, lequel jouit d'une reconnaissance généralisée dans les traditions constitutionnelles des États membres. Ainsi, les systèmes de protection sociale, les systèmes de santé, les multiples initiatives associatives à but non lucratif dans le secteur sanitaire et social, par exemple, constituent encore la colonne vertébrale du modèle social européen.

4.1.2. En ce sens, la poursuite du processus d'intégration politique et économique au sein de l'Union européenne suppose un ensemble de mesures dont la mise en œuvre est opportune dans le contexte actuel de la révision des traités à l'horizon 2004. À cette fin, le Comité estime qu'il y a lieu d'inclure à l'article 3 du traité CE une référence à la fourniture des services d'intérêt général comme étant l'une des actions que la Communauté doit développer afin d'atteindre ses objectifs.

4.2. Il est possible de penser ici à une définition législative des services d'intérêt général, et même à une énumération non exhaustive des valeurs sociales qui en justifient l'existence; les pouvoirs publics nationaux et supranationaux doivent être responsables de la promotion et de la protection de ces services, et une reconnaissance parallèle du lien entre l'accès à ces services et la citoyenneté européenne est nécessaire.

4.3. Outre les principes communs, le futur cadre communautaire devrait articuler un mécanisme qui permette d'appliquer la subsidiarité dans ce domaine grâce à des critères qui permettraient d'introduire la «subsidiarité fonctionnelle⁽¹⁾» au

lieu de se limiter à la seule subsidiarité territoriale. Une telle mesure aurait notamment une incidence sur le rôle que jouent les gestionnaires des infrastructures de réseau; ces derniers, sur la base du système de réglementation décentralisée mis en place par les directives d'ouverture du marché, ont multiplié les procédures d'autorisation et de contrôle, compliquant les échanges de biens et de services entre les États membres⁽²⁾.

4.4. De l'avis du Comité, il est nécessaire que la Commission présente une proposition de directive cadre qui consolide les principes relatifs aux services économiques d'intérêt général et dote les États membres de la nécessaire flexibilité en la matière. Cet instrument juridique devrait faire ressortir l'importance qu'attribue l'Union européenne aux services d'intérêt général, insister sur le fait que le droit d'accès à ces services constitue un droit inhérent à la citoyenneté européenne et, dans un souci de plus grande sécurité juridique, préciser certains concepts du droit communautaire en la matière, dans le respect total du principe de subsidiarité.

4.5. S'agissant de la base juridique de cette directive cadre, la Commission devrait tenir compte de certains préceptes du traité tels que l'article 2, qui affirme que l'Union se donne notamment pour objectifs la promotion d'un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre hommes et femmes, le développement durable, l'élévation du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité; l'article 3, qui énumère les différents objectifs de la Communauté; l'actuel article 16 du traité; les principes de subsidiarité, de proportionnalité et de neutralité, l'article 36 de la charte des droits fondamentaux et les articles 86 et 87 du traité.

4.6. La proposition de directive doit envisager les motifs qui justifient la création du service. Les motifs de création d'un service d'intérêt général peuvent être d'ordre économique et social. Parmi les motifs économiques, l'on trouve le coût excessif d'un investissement nécessaire, la rareté du bien ou des éléments nécessaires à la production du service et le développement durable. Parmi les motifs sociaux, l'on citera la cohésion sociale pour la réduction des déséquilibres régionaux et des inégalités sociales et économiques, qui doit permettre à chacun de pouvoir participer pleinement à la vie sociale; l'égalité de tous en ce qui concerne l'accès à ces services; la satisfaction des droits fondamentaux; la lutte contre la discrimination sociale et la justice économique en matière de péréquation tarifaire ou de mise en œuvre des tarifs sociaux; le maintien de la demande des citoyens, particulièrement par l'instauration de mesures fiscales, et la définition de règles permettant aux citoyens de participer, à travers leurs organisations, à l'évaluation de l'accessibilité et de la qualité des services gérés par adjudication ou par concession.

⁽¹⁾ Proposition de la Commission dans le Livre vert sur la gouvernance européenne COM(2001) 428 final.

⁽²⁾ Un exemple récent de l'incertitude juridique engendrée par le système actuel nous est fourni par l'arrêt de la CdJ du 13 décembre 2001 dans l'affaire C-79/00.

4.7. Le Comité est partisan d'un équilibre entre l'intérêt général et la concurrence. Il appartient aux autorités publiques, à tous les niveaux, de rechercher le meilleur équilibre possible entre l'optimisation de l'analyse coût-efficacité à court et à long terme et les buts d'intérêt général du service concerné et des autres services qui peuvent éventuellement être impliqués, afin de faire prévaloir les critères fondés sur un développement durable sur le plan économique, social et environnemental.

4.8. En vertu des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les pouvoirs publics doivent établir les obligations de service public permettant d'assurer la réalisation des objectifs spécifiques confiés aux entreprises prestataires desdits services, pour autant que le développement des échanges ne soit pas affecté de manière contraire à l'intérêt de la Communauté.

4.8.1. Le Comité est partisan du maintien de l'équilibre économique financier dans la prestation de service; il estime que le financement de la part des pouvoirs publics, destiné à compenser les entreprises chargées de la gestion de ces services pour les coûts découlant des obligations de service public, doit être considéré comme compatible avec les normes communautaires dans la proposition de directive cadre. Il estime également qu'il y a lieu d'inclure des mécanismes de financement spéciaux pour les obligations additionnelles de ces services. Enfin, il souligne la différence de nature qui existe entre, d'une part, le principe de financement public assumé par l'ensemble des citoyens pour les obligations imposées et, d'autre part, le principe de droits exclusifs imposés à l'entreprise prestataire de services d'intérêt général, afin d'assurer l'équilibre souhaitable à la péréquation des tarifs entre les activités déficitaires; dans ce dernier cas, c'est l'usager du service qui finance la solidarité et non le contribuable. Il existe également d'autres modes de financement: subventions croisées, aides sociales.

4.8.2. La définition d'un service d'intérêt général devra être effectuée au niveau le plus approprié et de manière complémentaire entre les différents niveaux européens, nationaux et territoriaux. Il incombe en outre aux autorités publiques de tenir compte des nouveaux besoins sociaux et des évolutions technologiques, notamment ceux qui découlent de la société de l'information, lors de la définition des buts et des obligations de service public.

4.9. Dans le fonctionnement de ces services, il y a lieu de prendre en considération, en les adaptant à leurs caractéristiques spécifiques, les principes suivants:

- l'égalité d'accès, fondée sur l'interdiction de toute discrimination et sur une attention particulière envers les groupes de consommateurs les plus vulnérables afin d'éviter l'exclusion sociale. La prestation doit être fournie à un prix abordable, juste, justifié et transparent;

- la continuité du service: la prestation de ces services doit en effet être continue, régulière et ininterrompue, sans préjudice des cas de force majeure et des éventuelles exceptions prévues par les réglementations sectorielles;

- l'universalité: ces services doivent être fournis de manière universelle, même dans les cas où cette obligation ne serait pas conseillée pour des considérations commerciales ou de rentabilité, comme par exemple les services prestés dans les zones rurales ou les régions insulaires, les régions en retard ou les régions ultrapériphériques;

- la qualité: la fourniture de ces services doit répondre à des critères tant quantitatifs que qualitatifs, définis dans les règlements de base et évalués à intervalles réguliers. Le niveau de qualité des services doit être garanti par l'autorité publique responsable au niveau sectoriel;

- l'adaptabilité: étant donné que la prestation de ces services doit être régulièrement adaptée en fonction des priorités politiques de la Communauté et de l'état des besoins sociaux des collectivités territoriales, de même que des résultats des progrès techniques et économiques et des impératifs découlant de l'intérêt général.

- Ces principes généraux seront complétés par les principes spécifiques propres à chaque secteur; dans certains cas, il conviendra d'envisager des directives sectorielles spécifiques afin de compléter la directive-cadre.

4.10. Il y a lieu d'établir un régime de protection afin de garantir les droits des consommateurs et permettant à ces derniers de faire respecter leurs droits avec rapidité et efficacité. Il y a lieu, plus particulièrement, d'instituer des procédures de réclamation qui soient tout à la fois simples, transparentes, rapides et impartiales. Pour certains services, l'on devra généraliser la création de systèmes d'indemnisation, de remboursement et de compensation automatique, lesquels seront appliqués au cas par cas comme cela existe actuellement pour la surréservation dans le domaine des billets de transport aérien.

4.11. Il convient de définir un dispositif de réglementation des différents services. Ces dispositifs pourront revêtir la forme d'une administration, soit individuelle, soit à structure collégiale, qui remplira les fonctions suivantes:

- évaluation, ce qui permettra de mesurer le service presté aux usagers;

- contrôle, qui servira à l'autorité organisatrice pour vérifier la gestion de l'opérateur retenu pour effectuer la prestation, notamment en ce qui concerne la fiscalisation et les sanctions en cas de «mauvaise conduite» lors de la prestation des obligations de service public;

— régulation, qui permettra aux autorités compétentes d'effectuer les interventions conformément à des limites légales claires, qui ne seraient pas effectuées si l'on suivait les seules lois du marché.

4.11.1. S'agissant notamment des cas où le service est fourni par plusieurs opérateurs, l'autorité de régulation doit se charger de contrôler l'activité des opérateurs, le respect des objectifs d'intérêt général et des règles de concurrence, les tarifs, la qualité du service, la protection des consommateurs, en veillant si nécessaire à l'attribution des financements publics liés au respect des objectifs d'intérêt général, conformément aux dispositions communautaires, notamment celles qui dérivent du fonctionnement du marché unique, dont la supervision et le contrôle doivent demeurer du ressort de la Commission.

4.11.2. Le droit à l'information doit être garanti aux usagers, aux associations de consommateurs, aux syndicats, aux associations de défense de l'environnement et à tout groupe social intéressé; ce droit doit figurer expressément dans le statut des autorités régulatrices.

4.12. Chaque autorité publique, sur la base du principe de liberté du choix du mode de gestion, choisit le statut des opérateurs des différents services d'intérêt général dont elle est responsable. Étant entendu que les opérateurs peuvent choisir entre différentes formes de gestion des services: soit la gestion directe par le biais d'une administration, soit la gestion indirecte par le biais d'une entreprise publique, d'une entreprise privée, d'une entreprise de l'économie sociale ou d'une entreprise de l'économie mixte.

4.12.1. L'acte d'attribution de la gestion de ces services doit se fonder, lorsqu'il s'agit d'attribuer des droits spéciaux et/ou exclusifs à des entreprises privées, sur les normes relatives aux appels d'offre prévues par la législation communautaire et sur la base des principes de publicité, de concurrence et de transparence.

4.13. Les relations entre les opérateurs de ces services et les autorités doivent être formalisées par un contrat; ce dernier devra définir notamment:

- les buts, les principes de tarification et les modalités essentielles de financement de cette entreprise;
- les droits spéciaux, ou le cas échéant exclusifs accordés à ces opérateurs afin de leur permettre d'assurer l'objet du service;
- les charges liées à l'exercice des activités déficitaires qui ne peuvent être rétribuées sur une base commerciale

normale, qui ont été imposées à ces entreprises dans un but d'intérêt général et qui doivent faire l'objet d'une compensation financière équitable. Conformément au principe de transparence, il y a lieu d'exiger une comptabilité séparée pour les dépenses relatives aux activités d'intérêt général, lesquelles devront être clairement identifiables par rapport aux autres activités.

4.14. Afin de développer la participation démocratique et citoyenne, les gestionnaires des services d'intérêt général doivent consulter les usagers — notamment les associations de consommateurs — et les associer à l'évaluation des résultats des services. Ces associations, qui appartiennent à la société civile organisée, doivent participer à la définition et à l'évaluation des services de la manière la plus adéquate en fonction des secteurs et de la nature des services concernés, cela afin de garantir la coopération des prestataires et la protection des droits des citoyens à une prestation correcte desdits services; elles pourront ainsi être présentes dans les organes de régulation.

4.15. L'information, la consultation et la participation des travailleurs et de leurs représentants sont essentielles à une modernisation négociée de l'organisation de ces services. Dans ce cadre, la promotion du dialogue social et de l'association des représentants des travailleurs et des syndicats doit permettre la mise en place de modalités de représentation ou d'instances équivalentes. Pour le Comité, la notion d'intérêt général est indissociable d'un système de relations de travail exemplaires qui sont une caractéristique du modèle social de l'Union européenne.

4.16. Le Comité préconise la création d'un Observatoire des services d'intérêt général qui aurait pour but d'évaluer les conditions dans lesquelles ces services sont prestés dans les États membres, pourrait servir également à recueillir des informations sur ces mêmes services et permettrait d'une part de procéder à un échange d'information entre les différents États membres et d'autre part à stimuler la réflexion sur leur fonctionnement au niveau communautaire sur le plan institutionnel.

4.17. Le CESE estime que sur la base de la distinction entre activités économiques et non économiques, il y a lieu d'exclure expressément de l'application des règles de concurrence et des dispositions relatives au marché intérieur les services ayant un rapport avec les systèmes éducatifs nationaux et l'affiliation obligatoire au régime de base de la sécurité sociale, ainsi que les services fournis par les organismes à caractère social, caritatif ou culturel sans but lucratif.

4.17.1. Les pouvoirs publics doivent promouvoir la défense des intérêts culturels des citoyens en tant que services d'intérêt général et garantir notamment:

- un droit à l'accès constant et protégé à certains biens culturels tels que le livre ou le secteur audiovisuel;
- un droit à l'accès à la qualité pour le service public de radiodiffusion;
- un droit à la protection générale de l'environnement culturel des services de la société de l'information, d'un

point de vue intellectuel, esthétique et moral, et non purement économiciste.

4.18. Le Comité souligne la nécessité d'une approche spécifique en ce qui concerne la prestation et le financement des services publics de radiodiffusion, dans le but de garantir la protection des droits fondamentaux et plus particulièrement du droit à recevoir et à communiquer des informations, ainsi que le respect des principes démocratiques et le pluralisme, lesquels peuvent se voir affectés par certains processus de concentration.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, qui a recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés, a été rejeté lors de la discussion.

Paragraphe 4.4

Ajouter la phrase suivante à la fin du paragraphe:

«La directive devrait également prévoir des mécanismes de protection efficaces contre toute distorsion au sein du marché intérieur. La directive cadre énonce des principes mais ne doit pas entraver la mise en œuvre des différentes directives sectorielles, en vigueur ou à venir, relatives aux obligations de service public ou universel dans des secteurs tels que les télécommunications et l'énergie».

Exposé des motifs

Il est important et nécessaire de respecter le principe de subsidiarité. Il est probable que l'impact sur le fonctionnement du marché intérieur serait très limité, mais il y a toutefois lieu de préciser clairement que le droit des citoyens à bénéficier de services ne doit donner lieu à aucune distorsion. Dans le secteur des services qui ont un impact évident au niveau transfrontalier et sur le marché intérieur, comme les télécommunications et l'énergie, cet impératif a déjà été pris en compte par l'insertion de dispositions ad hoc dans les directives sur les obligations de service universel et public, en vigueur ou à l'examen, qui régissent ces secteurs, en suivant largement les principes qui devraient être inclus dans la future directive cadre. Ces directives sectorielles doivent bien évidemment être pleinement mises en œuvre et respectées en tant que telles.

Résultat du vote

Voix pour: 22; voix contre: 43; abstention: 1.

Avis du Comité économique et social sur:

- la «Proposition de règlement du Conseil portant adaptation des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes du Conseil adoptés selon la procédure d'avis conforme»,
- la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant adaptation des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes du Parlement européen et du Conseil adoptés selon la procédure prévue à l'article 251 du traité»,
- la «Proposition de règlement du Conseil portant adaptation des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes du Conseil adoptés selon la procédure de consultation (majorité qualifiée)», et
- la «Proposition de règlement du Conseil portant adaptation des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes du Conseil adoptés selon la procédure de consultation (unanimité)»

(COM(2001) 789 final — 2001/0313 AVC — 2001/0314 COD —
2001/0315 CNS — 2001/0316 CNS)

(2002/C 241/24)

Les 26 et 27 février 2002, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur les propositions susmentionnées.

Le Comité économique et social a décidé de nommer M. Hernández Bataller comme rapporteur général pour cet avis.

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 41 voix pour et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1. L'article 211 du Traité instituant la Communauté européenne spécifie que, en vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission «exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit». Conformément à cet article, le Conseil a adopté, le 28 juin 1999, la décision n° 468/1999/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission ⁽¹⁾. Cette décision visait, entre autres, à définir des critères non contraignants applicables au choix de la procédure de comité, à simplifier les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission et à assurer une plus grande participation et une meilleure information du Parlement européen dans le cadre de ces procédures.

1.2. La déclaration n° 2 du Conseil et de la Commission relative à la Décision n° 468/1999/CE ⁽²⁾ prévoit l'adaptation automatique des procédures de type I (procédure de consulta-

tion), II a) et II b) (procédure de gestion), III a) et III b) (procédure de réglementation) et dispose que toute modification des procédures de sauvegarde doit se faire au cas par cas, au cours de la révision normale de la législation.

1.3. Les Conseils européens de Lisbonne (23-24.3.2000), Stockholm (23-24.3.2001), Laeken (14-15.12.2001) et Barcelone (15-16.3.2002) ont mis l'accent sur la nécessité d'adopter une «stratégie coordonnée» pour simplifier l'environnement réglementaire communautaire, invitant la Commission à élaborer un plan d'action en la matière.

1.4. Le «Livre blanc sur la gouvernance européenne» ⁽³⁾ contient certaines propositions en ce sens, reprises et développées, en substance, dans les récentes communications de la Commission «Mieux légiférer» ⁽⁴⁾ et le plan d'action «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» ⁽⁵⁾, commandité par le Conseil européen.

⁽¹⁾ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

⁽²⁾ JO C 203, du 17.7.1999.

⁽³⁾ COM(2001) 428 final.

⁽⁴⁾ COM(2002) 275 final, 5.6.2002.

⁽⁵⁾ COM(2002) 278 final, 5.6.2002.

Dans ce contexte, l'actuelle proposition de règlement revêt une pertinence particulière.

2. La proposition de la Commission du 27.12.2001 ⁽¹⁾

2.1. Cette proposition a une incidence sur les procédures de comitologie pour un nombre important d'actes législatifs en vigueur:

- I. Deux actes adoptés selon la procédure d'avis conforme.
- II. Cent cinquante-deux actes adoptés selon la procédure de codécision.
- III. Soixante-dix-huit actes adoptés selon la procédure de consultation (à la majorité qualifiée).
- IV. Soixante-douze actes adoptés selon la procédure de consultation (à l'unanimité).

2.2. Toutefois, la proposition n'affecte pas les dispositions de substance des actes législatifs modifiés ni la nature des comités prévue par l'acte de base.

2.3. L'objet de la présente proposition se limite à la mise en conformité des actes législatifs instituant les comités, ainsi que des actes législatifs qui se réfèrent à ces comités. Elle n'affecte donc pas les actes législatifs déjà mis en conformité par un acte modifiant l'acte de base.

3. Observations générales

3.1. Il y a lieu de se réjouir de la proposition en question. Au-delà de l'amélioration prévisible de l'engrenage décisionnel communautaire actuellement en vigueur, elle vient enrichir l'actuel débat politique de nature constitutionnelle sur la réforme institutionnelle et réglementaire de l'UE.

3.2. Toutefois, son contenu nous inspire un certain nombre de réflexions.

3.2.1. Le choix des actes législatifs visés par la proposition semble guidé par des considérations de nature purement formelle sans tenir compte d'autres considérations relatives à la procédure législative communautaire, notamment, la position du CES dans cette procédure, en sa qualité d'organe consultatif. Il est nécessaire de fournir les critères de sélection des procédures de comité, afin de renforcer la cohérence et la prévisibilité dans le choix du type de comité.

3.2.2.1. Concrètement, l'énumération des procédures a été établie en fonction de la liste des comités chargés d'assister la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution, publiée, selon les modalités prévues à l'article 7, paragraphe 4, de la Décision n° 468/1999/CE du Conseil, du 28 juin 1999 ⁽²⁾.

3.2.2.2. Cette liste a été élaborée selon des critères de publicité et d'enregistrement d'un vaste dispositif comitologique, sans que les critères constitutionnels en vertu desquels la Commission assigne un comité à un type de procédure spécifique aient été définis avec précision.

3.2.2.3. La conséquence la plus immédiate en est la réduction du nombre de procédures réparties sur les comités consultatifs à seulement trente-cinq sur les plus de trois cents actes visés par la proposition.

3.3.1. De toute évidence, les comités consultatifs sont, de par leur composition et leurs objectifs, le seul cadre comitologique au sein duquel l'opinion des secteurs socio-économiques concernés et affectés par une proposition réglementaire peut être représentée.

3.3.2. De surcroît, ce rôle secondaire auquel pourraient être définitivement relégués les comités consultatifs semble d'autant plus paradoxal si l'on considère que la Commission propose, dans son «Livre blanc sur la gouvernance européenne», d'abolir les comités de réglementation et de gestion (p. 31).

3.4.1. D'autre part, et bien que des engagements d'ordre institutionnel aient été pris pour améliorer la participation du Parlement européen à la comitologie ⁽³⁾ et son information à cet égard, conformément à l'objectif de transparence visé par la Décision n° 468/1999/CE du Conseil précitée, la simple codification technique de l'acte en question, évite que la Commission se prononce en faveur d'un engagement, pourtant souhaitable, d'information au Comité économique et social.

3.4.2. Pourtant ceci serait hautement souhaitable dans la mesure où même dans le cas de nouveaux actes d'exécution, leur contenu et mise en œuvre peuvent revêtir, dans certains cas, de l'intérêt pour l'objectif et le fonctionnement de l'«observatoire du marché unique».

3.5.1. Bien que conscient du caractère limité et conjoncturel de la proposition en question, puisqu'elle ne concerne que trois cent quatre actes sur les mille quatre cents qui prévoient des procédures de comitologie, et considérant qu'il s'agit d'une

⁽²⁾ JO C 225, du 8.8.2000, p. 2.

⁽³⁾ Accord entre le Parlement européen et la Commission du 17.2.2000, JO L 256 du 10.10.2000, p. 19.

⁽¹⁾ COM(2001) 789 final.

question de nature constitutionnelle, le Comité souligne la nécessité d'aborder à court terme certaines questions restées en suspens, dans le cadre de la Convention ou d'une prochaine proposition de législation de la Commission.

3.5.2. Notamment, le Comité invite les principaux acteurs de la procédure législative communautaire à aborder, dans cet esprit, des questions telles que le rôle des agences dans les procédures décisionnelles de nature exécutive et, plus précisément, leur compatibilité avec le dispositif comitologique actuellement en vigueur.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

3.5.3. De même, il faudrait fixer les critères de concordance entre la procédure décisionnelle et la nature du comité compétent, en accordant la priorité aux critères d'efficacité, de transparence et de participation au-delà de tout différend interinstitutionnel sur l'exercice des compétences.

3.5.4. Il conviendrait de renforcer les garanties de transparence pour permettre, dans tous les cas juridiquement pertinents, d'informer au mieux les organes auxiliaires sur les prévisions et le déroulement de procédures législatives ayant des implications sur le plan de la comitologie. Il faudrait également stimuler la diffusion de leurs décisions et, dans la mesure du possible, la participation des représentants de la société civile au sein de ces organes.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur le «Livres vert sur la révision du Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil»

(COM(2001) 745 final)

(2002/C 241/25)

Le 13 décembre 2002, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le Livre vert susmentionné.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de la préparation des travaux en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2002 (rapporteur: M. Göran Lagerholm).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 32 voix pour et 8 voix contre.

1. Introduction

1.1. Depuis l'adoption du règlement, l'Union européenne est passée de 12 à 15 États membres, dont les marchés sont de plus en plus intégrés. De plus, la compétence exclusive de la Commission européenne à l'égard des concentrations qui atteignent les seuils fixés a été étendue à l'ensemble du territoire de l'Espace économique européen (EEE). La réorganisation transfrontalière des entreprises en Europe s'est accentuée après l'instauration de l'union monétaire en 1999.

1.2. Nous devons maintenant envisager la perspective d'une Union européenne comptant un nombre beaucoup plus important de membres à partir de 2004, et celle de l'achèvement de l'union monétaire avec la phase finale de l'introduction de l'euro. En même temps, la tendance à l'internationalisation, voire à la mondialisation, des entreprises et des marchés se poursuit à un rythme accéléré.

1.3. Parallèlement à cette évolution, un nombre toujours croissant de régimes de contrôle préalable sont institués dans le monde entier, ce qui entraîne une hausse des coûts liés aux obligations en matière de notifications multiples.

1.3.1. Le Règlement s'est fondé sur le principe selon lequel les concentrations sont appréciées sur la base du critère de la position dominante sur le marché. L'autre critère principal d'appréciation des concentrations utilisé par un certain nombre de systèmes juridictionnels importants et actuellement envisagé dans certains États membres est celui de la diminution substantielle de la concurrence.

1.3.2. Le Livre vert lance un débat sur les avantages respectifs du «critère de la position dominante» établi dans le Règlement sur les concentrations et du critère d'une «diminution significative de la concurrence» utilisé dans certains autres systèmes juridictionnels. La valeur et l'efficacité du critère de la position dominante sont reconnues et l'on observe que la convergence internationale à cet égard est d'ores et déjà considérable, indépendamment de tout rapprochement proprement dit des législations.

1.3.3. Cette révision du règlement relatif au contrôle des concentrations complète la révision précédente du Règlement 17 (sur l'amélioration des règles des pratiques anticoncurrentielles des articles 81 et 82 du Traité). Il existe néanmoins une différence fondamentale entre ces deux systèmes, notamment le fait que la Commission a des pouvoirs exclusifs relatifs aux concentrations à dimension communautaire, alors que la compétence est partagée entre la Commission et les États membres dans le domaine des pratiques anticoncurrentielles. Malgré cette différence, la révision du Règlement 17 doit être prise en considération, permettant aux deux révisions de faire partie d'une modernisation globale du cadre législatif du droit communautaire de la concurrence ⁽¹⁾.

2. Observations générales

2.1. Depuis l'entrée en vigueur du règlement sur les concentrations (cf. Livre vert, paragraphe 8), la Commission a reçu environ 2 000 notifications d'opérations de concentration, dont 18 ont été refusées, et environ 150 autorisées dans certaines conditions uniquement. Dans certains cas, la notification a été retirée, lorsqu'il apparaissait aux partenaires que la Commission allait s'opposer à l'acquisition. Il apparaît que les interventions sont statistiquement rares. Toutefois, les chiffres révèlent également que l'application d'une vaste procédure

administrative a pour mission de repérer les très rares cas qui posent de graves problèmes de concurrence. En outre, les États membres de l'UE disposent de systèmes du même type qui sont à l'origine de presque dix fois plus de notifications. Par ailleurs, le nombre de dispositifs en dehors de la Communauté va croissant. Cela souligne d'autant plus la nécessité de simplifier les formalités, d'améliorer la transparence et d'aligner les différents systèmes, comme le Comité l'a déjà indiqué ⁽²⁾ (cf. point 3.1.2 infra).

2.2. L'importance du contrôle des concentrations ne se mesure pas uniquement, et même pas au premier chef, au nombre de cas formellement traités. La nature structurelle des projets est à prendre en compte; en outre, les projets pour lesquels les autorités décident d'intervenir ont généralement une forte incidence sur l'ensemble de l'économie.

2.3. Dans ce contexte, le Comité se félicite de ce que la Commission ouvre le débat sur les moyens d'améliorer l'ensemble du système européen de contrôle des concentrations et qu'elle présente des propositions constructives de modifications. Il faut se donner pour objectif d'accélérer et de simplifier la procédure européenne de contrôle des fusions.

2.4. Néanmoins, l'évaluation sur la base des règles en matière de concentrations est nécessairement complexe et rendue plus difficile encore par l'évolution de plus en plus rapide de la situation économique, notamment en raison de la mondialisation. Comme le Comité l'a déjà souligné ⁽²⁾, cela renforce la nécessité de mettre en place des structures économiques et productives de nature à rendre l'économie communautaire dans son ensemble toujours plus compétitive sur les marchés internationaux.

2.5. Ainsi, il y a lieu d'envisager le contrôle des concentrations dans le cadre de l'économie mondiale afin de prendre en compte la pression croissante de la concurrence internationale à laquelle sont soumises en permanence les entreprises européennes. Le Comité souhaite souligner qu'il convient d'évaluer les acquisitions sur base d'une analyse de marché globale et approfondie, qui ne doit pas se limiter à l'étude des conditions européennes. Le Comité a insisté à plusieurs reprises sur le fait que les limitations du marché ne doivent pas être trop strictes, et que la Commission doit prendre davantage en compte le fait que les marchés sont en évolution et en expansion constantes ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Le Comité constate que le Livre vert souffre de certains problèmes de traduction, tout au moins dans son paragraphe 13 (Introduction).

⁽²⁾ Avis du CES du 10 juillet 1996, JO C 295 du 7.10.1996 (Rapporteur: M. Bagliano).

⁽³⁾ Cf. notamment l'avis CES du 6 juillet 1994, JO C 388 du 31.12.1994 (Rapporteur: M. Petersen).

2.6. Dans cette optique, l'évaluation du contrôle des concentrations doit continuer de se concentrer sur l'incidence en matière de concurrence. L'objectif de la politique de la concurrence est en premier lieu de défendre les intérêts des consommateurs. Il ne faut pas que des considérations relevant d'autres domaines politiques conduisent à adopter des mesures contre-productives. Le Comité est bien entendu conscient des aspects multiples des problématiques économiques et sociales qui surgissent dans le contexte des évolutions structurelles. Toutes celles-ci ne peuvent être traitées dans le cadre du contrôle des acquisitions, mais il doit y avoir en la matière interaction entre la politique globale de la concurrence et des éléments tels que la politique régionale, les investissements en matière de recherche et de formation, la politique de l'emploi, des consommateurs, etc.

2.7. Il convient d'observer que les restructurations sont nécessaires pour garantir à long terme une économie dynamique qui permette d'éviter un chômage important. Comme cela ressort de l'article 127 du traité CE, il faut tenir compte de l'objectif de haut niveau d'emploi, lorsque l'on définit et que l'on met en œuvre les politiques et les activités de la Communauté. Ainsi, les salariés ont un intérêt légitime à être entendus en cas d'acquisition (cf. 3.3.17 ci-dessous). Le Comité entend toutefois faire observer que comme lorsqu'il s'agit de recueillir les avis d'autres parties concernées, cela doit se passer dans les délais prévus et dans le strict respect de la nécessaire confidentialité. Il est fondamental en tous cas que les interventions gouvernementales dans le processus de restructuration se limitent aux cas où il peut être établi avec un degré de certitude élevé que le projet de concentration nuira fortement et durablement à la concurrence. Le Comité reviendra plus en détail sur ces questions lorsqu'il abordera les problèmes de fond soulevés par le Livre vert (cf. le paragraphe 3.2 ci-dessous).

3. Observations particulières

3.1. Questions juridictionnelles

A. La dimension communautaire; l'extension de la compétence de la Commission

3.1.1. Le Comité se réjouit de la manière scrupuleuse et diligente avec laquelle la Commission a consulté les parties intéressées et a analysé le fonctionnement des seuils actuels en ce qui concerne le problème des notifications multiples, d'autant plus que de telles procédures peuvent soulever des difficultés particulières pour les PME.

3.1.2. Dans ce contexte, le Comité réaffirme son total soutien au principe du guichet unique et rappelle, qu'à ses

yeux, il convient que les concentrations ayant des répercussions significatives qui dépassent les frontières d'un seul État membre relèvent de la dimension communautaire⁽¹⁾.

3.1.3. D'après les informations figurant à l'annexe 1 du Livre vert et l'analyse de la Commission, il apparaît clairement que l'article 1^{er}, paragraphe 3, tel que formulé en 1997, n'a pas atteint cet objectif. Les notifications multiples continuent de poser de plus en plus de problèmes au détriment à la fois des entreprises et des autorités compétentes en matière de concurrence. Il apparaît qu'il y a lieu de remédier à cette situation de manière adéquate et dans les meilleurs délais.

3.1.4. Le Comité approuve la conclusion de la Commission selon laquelle il est peu probable que les modifications des critères actuels de l'article 1^{er}, paragraphe 3 ou celles de l'article 22 apportent les améliorations nécessaires (Livre vert, paragraphes 51 et 53).

3.1.5. Ainsi, le Comité soutient la proposition de reconnaître systématiquement la compétence de la Communauté pour les affaires comportant au moins trois notifications nationales (Livre vert, paragraphe 57). Dans les faits, elle aura pour résultat une plus grande conformité avec la notion de dimension communautaire (3.1.2). Le Comité estime cependant que cette proposition n'a pas la portée suffisante pour remédier efficacement au problème. La règle devrait au contraire poser la possibilité de notification dans deux États membres au moins. Toutefois, la notification nationale n'étant pas toujours obligatoire, il convient plutôt d'adopter le critère de l'examen du projet de concentration (qui relève de la compétence nationale) dans au moins deux États membres.

3.1.6. Pour les raisons évoquées dans le Livre vert (note de bas de page n° 10), la compétence devrait être confirmée par les autorités nationales de la concurrence (ANC) compétentes. Le temps jouant un rôle essentiel, le Comité soutient la proposition d'introduire une procédure de non-opposition qui devrait avoir lieu dans un délai très bref et dont il convient que les résultats soient à la fois définitifs et contraignants. Ainsi, une ANC qui renonce à sa compétence ne devrait plus être en mesure de connaître de l'affaire à un stade ultérieur.

3.1.7. Une solution plus radicale consisterait à supprimer les seuils du Règlement sur les concentrations. Toutefois, une telle mesure suppose la coordination des seuils au niveau des États membres afin de ne pas rendre la compétence communautaire totalement dépendante de la législation nationale et d'éviter l'usurpation de la notion de dimension communautaire.

⁽¹⁾ Avis du CES du 25 octobre 1995 (rapporteur: M. Petersen), JO C 18 du 22.1.1996; Avis du CES du 10 juillet 1996 (rapporteur: M. Bagliano), JO C 295 du 7.10.1996.

3.1.8. Avec l'achèvement du marché intérieur, notamment dans la perspective de l'élargissement, les systèmes aussi divers que variés devront se rapprocher et constituer un régime intégré. Des seuils harmonisés de chiffres d'affaires en fonction du PNB de l'État membre pourraient ainsi être mis en place.

3.1.9. Comme la Commission le dit très justement (Livre vert, paragraphe 68), une harmonisation de fond plus poussée sera nécessaire. En effet, le Comité estime que dans une Europe économiquement intégrée, l'application de règles différentes dans des affaires d'importance communautaire n'a aucun sens. Il y a donc lieu de mettre les mécanismes nationaux de contrôle des concentrations en conformité avec le Règlement sur les concentrations ou bien de faire appliquer directement le Règlement par les ANC lorsque les seuils ne sont pas atteints dans au moins trois (deux) États membres (cf. la réforme de modernisation). Par ailleurs, avec l'achèvement du marché intérieur, il apparaît moins nécessaire de connaître de projets de concentration de taille relativement réduite et il convient d'adapter les seuils nationaux en conséquence. Le Comité invite la Commission à engager des travaux concernant l'harmonisation des aspects matériels comme des aspects procéduraux.

B. La procédure de renvoi aux États membres

3.1.10. D'une manière générale, le Comité exprime ses réserves concernant les renvois dès lors qu'il s'agit d'une dérogation au bon équilibre entre la compétence communautaire et la subsidiarité⁽¹⁾. Il convient de reconnaître que cet argument est moins pertinent dans le cas d'affaires dépourvues de répercussions transfrontalières significatives. Néanmoins, de l'avis du Comité, de tels renvois sont malgré tout inacceptables s'ils ont pour conséquence une incertitude juridique ou des retards autres que négligeables.

3.1.11. Il convient par conséquent de simplifier le critère de l'article 9 et de réduire le délai en conséquence. Ainsi, le Comité approuve l'orientation générale des propositions formulées par la Commission (Livre vert, paragraphe 81). Toutefois, le Comité n'est pas convaincu qu'il convient de renoncer au critère de position dominante. Il est conforme au bon sens que l'État membre demandeur démontre au moins que l'affaire implique, selon toute vraisemblance, une position dominante sur son territoire. S'il n'est pas possible d'apporter cette démonstration, le renvoi de l'affaire, qui entre bien dans le champ d'application du Règlement sur le contrôle des concentrations, ne se justifie pas. Le délai pour introduire la demande de renvoi devrait néanmoins être réduit d'une semaine.

3.1.12. D'après le Livre vert (paragraphe 82), il y a lieu de ne pas placer les parties notifiantes dans une situation plus défavorable du fait du renvoi d'une affaire. Le Comité est tout à fait d'accord là-dessus et approuve donc la proposition d'appliquer comme tels non seulement le calendrier du Règlement sur les concentrations mais également sa procédure. Il y aurait lieu d'inclure dans le Règlement l'obligation pour l'autorité nationale ayant à connaître une affaire d'accepter la notification introduite par le formulaire CO sans qu'il soit demandé aux parties de procéder à une nouvelle notification en suivant les règles nationales. En effet, le Comité estime que le droit communautaire substantif devrait s'appliquer dans ces derniers cas. Cela indique aussi, au plan général, qu'il faut rechercher en tous temps la coordination internationale et l'harmonisation des procédures en matière de contrôle des acquisitions.

3.1.13. Néanmoins, le principe consistant à ne pas placer les parties dans une situation plus défavorable et le principe général consistant à traiter le projet de concentration de manière globale et transparente (grâce, par exemple, à un «guichet unique») amènent toutefois à mettre en question la technique des renvois partiels. Le Comité estime que cette technique souffre de faiblesses et de lacunes identiques (voire plus graves) que celle des notifications multiples. Le Comité est donc d'avis que les renvois partiels n'ont pas lieu d'être, ni du point de vue géographique ni au vu de certains aspects du projet de concentration. Cela signifie que si la Commission est dessaisie d'une affaire, cela ne peut se faire qu'au bénéfice d'une seule autorité nationale, et l'État membre concerné doit alors avoir compétence exclusive en la matière.

3.1.14. La Commission estime qu'elle devrait avoir la compétence de renvoyer de telles affaires de sa propre initiative (Livre vert, paragraphe 81 b), en fonction des mêmes critères que pour les États membres demandeurs. Le Comité comprend le raisonnement mais doute que cela fasse une réelle différence dans les faits; il est difficilement envisageable que la Commission impose à un État membre une affaire dont celui-ci ne veut pas connaître.

C. Les demandes conjointes de renvoi à la Commission

3.1.15. Le Livre vert met bien en évidence les dysfonctionnements de l'article 22, paragraphe 3. Cette disposition est manifestement devenue obsolète et les tentatives visant à la rendre plus opérationnelle ont échoué. Si, aux termes de la règle proposée des trois pays, la Commission se voyait attribuer une compétence systématique, les demandes conjointes de renvoi ne seraient, en pratique, adressées que par deux États membres. Les possibilités de voir la règle en question contribuer à la solution des problèmes posés par les notifications multiples semblerait alors encore plus réduite qu'elle ne l'est aujourd'hui. Si jamais cette disposition devait tout de même être retenue, le Comité estime que le renvoi devrait faire l'objet d'un accord entre les parties. Comme cela a été dit

(1) Avis du CES du 10 juillet 1996 (p. 7.7.1), JOC 295 du 7.10.1996.

(paragraphe 3.1.5 ci-dessus), le Comité est pourtant d'avis que la compétence automatique doit intervenir lorsque deux ou plusieurs États membres sont concernés. Dans cette hypothèse, l'article 22.3 devient complètement superflu.

D. La notion de « concentration »

3.1.16. En ce qui concerne les participations minoritaires, le Comité est convaincu qu'il n'y a pas lieu de les inclure dans le Règlement sur les concentrations, dans la mesure où elles ne constituent pas la base d'une prise de contrôle de l'entreprise concernée. À cet égard, l'exercice du contrôle apparaît comme le critère adéquat et pratique pour déterminer quelle est la portée du Règlement pertinente à la décision. L'introduction d'ambiguïtés aurait pour conséquences une incertitude juridique et une augmentation du nombre de notifications peu ou pas pertinentes. Le Livre vert ne mentionne aucun fait impliquant des problèmes significatifs liés aux participations minoritaires, qu'elles soient ou non associées à des interpénétrations des entreprises au niveau des conseils d'administration, pour lequel les articles 81 et 82 du traité CE ne puissent s'appliquer efficacement.

3.1.17. Comme l'a montré l'affaire Alitalia-KLM, une alliance stratégique peut entrer dans le champ d'application du Règlement sur les concentrations (Livre vert, paragraphe 114). Néanmoins, il s'agit là davantage d'une exception que d'une règle, ces alliances ne revêtant que rarement un caractère structurel. Pour le moment, le Comité ne voit pas de raison d'étendre la portée du Règlement sur les concentrations à cet égard et il approuve donc la conclusion du Livre vert (paragraphe 113).

3.1.18. En 1998, le Règlement sur les concentrations a été étendu aux entreprises communes coopératives de plein exercice. L'expérience confirme que cette mesure était appropriée. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il n'y a pas de raison de revenir sur cette modification.

3.1.19. Toutefois, le Comité n'approuve pas totalement l'attitude qui consiste à penser que rien ne devrait être fait en ce qui concerne les entreprises communes de production d'exercice partiel (Livre vert, paragraphe 123). De toute évidence, il n'y a pas lieu de toutes les soumettre à l'application du Règlement sur les concentrations. Comme le souligne la Commission, elles ne se prêtent généralement pas mieux à un contrôle ex ante que les entreprises communes en matière de recherche et de développement. Néanmoins, certaines d'entre elles provoquent à la fois des changements structurels durables et de forts investissements, ce qui pourrait justifier une notification. C'est essentiellement le cas des entreprises communes d'exercice partiel qui impliquent des actifs productifs. Afin de ne pas entraîner une notification inutile et étant donné que ces entreprises communes relèvent de la zone grise se situant entre les mesures structurelles et la coopération, la notification peut n'être que facultative; dans ce cas, c'est l'article 81 du traité CE qui s'applique.

3.1.20. En ce qui concerne les opérations multiples, le Comité partage, sur le principe, l'avis de la Commission. Ainsi, bien que formellement distinctes, il convient de considérer comme une seule et même concentration les opérations économiquement cohérentes et étroitement liées quant à leur calendrier. Néanmoins, le Comité tient à mettre en garde contre une modification des règles actuelles sans une analyse plus poussée et plus attentive des conséquences. Manifestement, cela implique certaines questions très techniques et il n'est pas toujours aisé de prévoir les répercussions pratiques. En outre, les opérations réellement distinctes risquent d'être assimilées à une seule opération sans que cela ne se justifie.

3.1.21. La Commission propose par exemple de faire entrer les reprises « rampantes » dans le champ d'application du Règlement sur les concentrations mais le Comité se demande comment cela pourrait fonctionner dans les faits. Il n'apparaît guère plus clairement comment l'on doit traiter les cas où l'acquisition n'entraîne pas une prise de contrôle, certaines de ces acquisitions pouvant ne présenter aucun enjeu structurel. En ce qui concerne les situations de reprise « hostiles », le Comité estime qu'il convient de maintenir les règles aussi neutres que possibles afin qu'elles ne soient à l'avantage d'aucune des parties.

3.1.22. Il apparaît dans le Livre vert (paragraphe 144) que la Commission entend exclure certaines opérations en capital à risque en étendant le champ d'application de l'article 3, paragraphe 5. Le Comité soutient cette idée en tant que mesure visant à réduire le nombre de notifications inutiles. Toute évaluation à venir nécessiterait davantage de détails techniques concernant la modification envisagée.

3.1.23. La Commission relève certaines contradictions entre les articles 3, paragraphe 3, et 5, paragraphe 4, provoquées par les définitions des notions de « contrôle » et de « groupe ». Sur le principe, le Comité estime que ces incohérences ne sont pas satisfaisantes et qu'il convient de les supprimer bien que, dans les faits, elles ne posent que rarement des problèmes. Il ne fait aucun doute que la notion fondamentale doit être celle de « contrôle ». Il semble que l'article 5, paragraphe 4 pourrait être reformulé afin d'énoncer simplement qu'une entreprise sera considérée comme appartenant à un groupe si ce groupe la contrôle (au sens de l'article 3, paragraphe 3).

3.2. Questions de fond

A.-B. Le critère de fond; les efficacités des concentrations

3.2.1. Le Comité recommande tout d'abord à la Commission d'ouvrir le débat sur cette question fondamentale, qui n'est pas uniquement d'ordre réglementaire mais se rattache également à divers aspects importants de son application.

3.2.2. Au vu de la mondialisation actuelle de l'économie et des restructurations interrégionales croissantes, le Comité entend également souligner la nécessité d'une harmonisation internationale plus poussée.

3.2.3. Dans ce contexte, le Comité considère essentiel de mettre en évidence certains des facteurs clés du changement que connaît actuellement l'économie dans son ensemble.

3.2.4. La mondialisation a de fortes répercussions sur les entreprises comme sur la société en général. Elle provoque des changements fondamentaux et durables. Pour de nombreux secteurs d'importance stratégique pour la croissance, l'emploi et la richesse de l'Europe, elle impose des améliorations substantielles de leurs capacités d'adaptation. Les restructurations sont au cœur de ce processus. Il convient de garder présent à l'esprit que l'industrie européenne demeure structurellement trop diversifiée comparée à celle d'autres régions importantes du monde, notamment les États-Unis. En termes de taux de croissance, l'Europe reste à la traîne des États-Unis.

3.2.5. La pression concurrentielle s'accroît en permanence à l'échelle mondiale, d'où la perte d'importance constante des frontières et des marchés nationaux. Les évolutions en termes de produits et de technologie s'accélèrent et les goûts des consommateurs évoluent plus rapidement. Associé à une plus grande liberté de choix, cela accroît les économies d'échelle liées, entre autres, à la recherche et développement et à la commercialisation. Les restructurations des entreprises, au plan interne comme externe, se mettent en place de plus en plus rapidement. Les secteurs et les branches s'intègrent et se rapprochent sur des modes nouveaux.

3.2.6. La libéralisation généralisée des marchés et la réduction des barrières à l'entrée ont entraîné de fortes pressions de concurrence potentielle; les acteurs mondiaux ont la capacité et les moyens d'intervenir sur tous les marchés. Les produits peuvent être fabriqués presque n'importe où et les technologies modernes de l'information permettent la prestation de services sur de longues distances. Ainsi, les entreprises peuvent être confrontées à une concurrence issue de n'importe où dans le monde. De plus, les entreprises européennes doivent souvent affronter des concurrents très sérieux.

3.2.7. Par conséquent, il importe que le climat économique soit de nature à favoriser la compétitivité. Dans ces conditions, la politique économique doit maintenir la pression en faveur du changement mais également faciliter les restructurations d'entreprises en entités qui les rendent réellement plus efficaces. Si l'on ne crée pas les conditions qui le permettent, l'objectif fixé lors du sommet de Lisbonne, à savoir de faire de l'Union «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» ne pourra être atteint.

3.2.8. Dans cette perspective, le Comité considère qu'il convient d'adopter une approche plus dynamique et davantage orientée sur le long terme lors de l'évaluation d'un projet de concentration. Cette évolution souligne et confirme des déclarations antérieures du Comité⁽¹⁾. Cela s'avère important pour la délimitation du marché concerné et plus encore pour l'application du critère de concurrence. Le cœur du problème consiste à maintenir le contrôle des concentrations en phase avec les réalités économiques et non à rendre plus souple la protection de la concurrence. Naturellement, le Comité est conscient du fait que l'évaluation des projets de concentration n'est pas une science exacte et que l'exploitation du dynamisme du marché comporte une certaine complexité. Néanmoins, il n'en devient que plus nécessaire d'aborder cette question. Elle ne saurait être ignorée et le Comité maintient que cela est tout à fait faisable. Le Comité souhaite en particulier faire observer qu'il s'agit là d'une chose absolument indispensable afin que les contrôles d'acquisitions ne soient pas contre-productifs, et qu'ils ne donnent pas à des concurrents importants comme les États-Unis un avantage structurel injustifié. Le Comité invite la Commission à se mettre au travail sans délai.

3.2.9. Cela soulève la question de savoir si, dans une perspective dynamique, le critère d'une «diminution significative de la concurrence» est mieux adapté. Mis à part ces considérations, il apparaît que le rapprochement international a une valeur en lui-même.

3.2.10. Le Comité partage l'avis de la Commission quand elle rappelle les nombreuses similitudes entre le test de la position dominante et celui de la diminution significative de la concurrence (Livre vert, paragraphe 162). Le Comité est d'avis que, le plus souvent, les différences concernent l'application et l'interprétation de ces notions plutôt que leur nature intrinsèque. Le second volet du test de la position dominante est lié à une analyse et une évaluation de nature économique. Cela assure un bon niveau de souplesse et de liberté de jugement⁽²⁾, deux qualités souvent reconnues au test de la diminution significative de la concurrence.

3.2.11. Le Règlement sur les concentrations est appliqué en utilisant un grand nombre de critères qui, pour l'essentiel, sont en cohérence avec ce dont on se sert pour le test de la diminution significative de la concurrence. Le problème de ce Règlement est qu'il n'offre aucun modèle d'analyse global qui s'appuierait sur une base théorique auquel pourraient être adaptés les facteurs et les critères prédéfinis. C'est pourquoi il peut exister des raisons de penser que le Règlement est actuellement moins apte à la prise en considération de facteurs dynamiques et d'autres éléments évoqués ci-dessus. Toutefois, il semble que cette question relève plus ou moins totalement de la mise au point de la méthodologie permettant l'application du texte.

(1) Avis du Comité économique et social du 10 juillet 1996, JO C 295 du 7.10.1996, p. 17.

(2) Voir par exemple l'arrêt Kali und Salz du 14 mai 1975, Recueil CJCE 1975, p. 499.

3.2.12. En ce qui concerne les gains d'efficacité des concentrations, on constate cependant une différence tangible et importante. En tout état de cause, il est difficile de voir quelle est la latitude dont on dispose actuellement, en droit communautaire, pour prendre ces gains en considération. La recherche de tels effets figure souvent parmi les motivations légitimes d'un projet de concentration. Lorsqu'elles sont dans l'intérêt du consommateur et qu'elles vont dans le sens d'une plus grande efficacité générale de l'économie, le Comité ne voit par pourquoi il n'y aurait pas lieu de les prendre en compte. C'est pourquoi l'intégration explicite des gains d'efficacité dans le champ d'action du Règlement sur les concentrations paraît objectivement justifiée et contribuerait en outre à une harmonisation accrue.

3.2.13. En résumé, le Comité estime que l'alignement souhaitable sur une norme mondiale peut être obtenu par le biais d'une coopération internationale et d'un renforcement d'un second volet plus élaboré de l'article 2, paragraphe 3. Ainsi, d'après le Comité, il n'y a pas besoin de passer de quelque façon que ce soit au test de la diminution significative de la concurrence. Cela entraînerait au contraire une inutile insécurité juridique. En conservant le test de la position dominante, l'on évite l'apparition de disparités entre le droit communautaire et les règles nationales applicables en matière d'acquisitions. Le Comité souhaite aussi attirer l'attention sur l'avantage qu'il y a à ce que les notions utilisées dans le Règlement soient en cohérence avec les autres règles de concurrence (article 82). Il convient en outre de noter que les possibilités d'intervention s'étendent déjà aux situations où des entreprises occupent ensemble une position dominante. La conclusion est donc qu'il n'y a pas lieu d'introduire dans le Règlement sur les concentrations le test de «diminution significative de la concurrence». Le Comité souligne aussi l'importance d'intensifier les efforts en matière de coordination pragmatique des procédures américaine et communautaire, dans la mesure où la gestion en parallèle des affaires fait peser un lourd fardeau sur les parties.

C. La procédure simplifiée

3.2.14. Le Comité félicite la Commission pour l'application réussie de la procédure simplifiée (Livre vert, paragraphe 174) et invite instamment la Commission à la développer, notamment par le biais d'un formulaire CO plus succinct. En outre, le Comité estime que les renvois ne devraient pas être possibles pour les affaires relevant de la procédure simplifiée. Il convient de modifier en conséquence l'article 9, paragraphe 2.

3.2.15. Le Comité soutient fermement l'idée de totalement dispenser d'instruction les concentrations dénuées d'effets nuisibles (Livre vert, paragraphe 177). Le Comité exprime néanmoins ses doutes concernant le principe «d'exemptions par catégories» qui pourrait potentiellement engendrer davantage de complications qu'il n'en résoudrait.

3.2.16. Par ailleurs, la notion de seuil de minimis peut apparaître séduisante. Toutefois, son fonctionnement en pratique reste encore vague: quelle serait la nature de ses effets

juridiques? Le Comité juge intéressante la proposition concernant les «marchés de taille réduite» (Livre vert, paragraphe 178), mais estime qu'il y a lieu de la développer davantage. Le Comité souhaite insister sur le fait qu'un seuil du type de ceux existant actuellement ne doit pas avoir pour conséquence de rendre applicables par substitution les régimes nationaux, avec les notifications multiples que cela implique, etc.

3.3. Les questions de procédure

A. La notification — le fait déterminant la notification

3.3.1. Comme l'explique le Livre vert (paragraphe 182), les parties souhaitent effectuer la notification le plus tôt possible afin d'être autorisées à procéder à la concentration prévue. Il apparaît également que l'on ne fait pas appliquer l'obligation actuelle de délai d'une semaine. Par conséquent, le Comité estime qu'il convient de la supprimer et ainsi de laisser les parties décider du moment de la notification. Il convient de garder présent à l'esprit que la notification ne peut avoir lieu avant que les parties ne soient en mesure de fournir les renseignements nécessaires dans le cadre du formulaire CO.

B. La suspension d'une opération de concentration

3.3.2. Le Comité partage l'avis général que des affaires similaires doivent être instruites de façon similaire et ne s'oppose donc pas à la proposition d'extension du champ d'application de l'article 7, paragraphe 3. Toutefois, le Comité souhaite rappeler que dans les cas habituels de conflits entre les parties, il convient que les règles restent aussi neutres que possible (voir le paragraphe 3.1.21 ci-dessus). Toute modification apportée doit viser à atteindre cette neutralité.

C. Le calcul des délais

3.3.3. Le Comité constate la simplification apportée grâce au recours pertinent aux jours ouvrables au lieu des jours calendaires. Néanmoins, il ne faut pas que cette évolution conduise à une extension des délais.

D. L'efficacité administrative

3.3.4. Il est clair que, pour les parties, disposer d'un lieu de notification unique («guichet unique») signifie précisément que la notification s'effectue en un lieu unique. Par conséquent, le Comité ne pense pas qu'il soit commode de confier aux parties notifiantes la responsabilité de soumettre aux États membres des copies des notifications. En revanche, la Commission peut mettre en place un système de transmission électronique des informations, tel que celui qui est envisagé pour la «réforme de modernisation», système qui doit, bien entendu, garantir la confidentialité. En raison de considérations pratiques, il convient que la notification sous forme électronique soit facultative.

E. L'obligation de fournir des informations complètes

3.3.5. Suite aux lignes directrices de 1999, le Comité constate avec satisfaction une diminution du nombre de notifications déclarées incomplètes (Livre vert, paragraphe 199). Néanmoins, il estime que, par principe, il convient de fixer un délai ou d'introduire une disposition afin que, passé un certain temps, les notifications déclarées incomplètes nécessitent l'accord du conseiller-auditeur.

F. La procédure des engagements

3.3.6. Le Livre vert décrit et explique bien les problèmes liés à la procédure actuelle (notamment au paragraphe 207). Pour résumer, les parties sont parfois confrontées à des délais trop serrés entre la communication des griefs et le délai final. Aussi le Comité est-il en faveur d'une disposition de suspension, à partir du moment où il revient aux parties de la déclencher.

3.3.7. Il est évident qu'une telle disposition prendrait toute son importance lors de la seconde phase même s'il y a lieu de la rendre applicable dès la première. Si les délais sont courts, le Comité se demande pourquoi la Commission pourrait rejeter une demande introduite lors de la première phase (Livre vert, paragraphe 219). D'une manière générale, davantage de temps est nécessaire lors de la seconde phase, et le Comité est même disposé à accepter une possibilité de prolongation allant jusqu'à 30 jours, à condition qu'il s'agisse là d'un cadre que l'on n'aurait pas à exploiter jusqu'à ses limites. La règle devrait donc être flexible, au sens où les parties devraient pouvoir bénéficier du nombre de jours dont elles ont besoin, sans utiliser en totalité la période de prolongation. La Commission et les États membres se verraient octroyer le même nombre de jours.

3.3.8. Par ailleurs, le Comité estime que les problèmes seraient plus facilement résolus si la Commission conseillait plus activement les parties concernant les mesures nécessaires à l'autorisation de la concentration.

3.3.9. La fixation d'un délai pour la communication des griefs constituerait une autre modification à la procédure qu'il y a lieu d'envisager.

G. L'article 8, paragraphe 4 — la révocation des opérations de concentration déjà réalisées

3.3.10. Le Comité n'est pas persuadé qu'il existe un problème important du point de vue pratique et approuve plutôt l'interprétation que la Commission donne des dispositions en question.

H-I. Les dispositions d'exécution; les frais de dossier

3.3.11. Le Règlement sur les concentrations n'envisageant pas les activités interdites, le Comité trouve l'analogie avec le Règlement n° 17 erronée et non pertinente. Le Comité ne voit pas non plus de raisons qui rendent nécessaires les mesures correctives et les sanctions proposées.

3.3.12. Le Comité s'oppose vivement à l'instauration de frais de dossier. Le Comité maintient qu'il y a lieu de financer à partir du budget les services de la Commission, et spécialement les activités liées à l'application du droit.

J. Les droits de la défense et les mécanismes régulateurs

3.3.13. L'interdiction d'une opération de concentration est une mesure d'intervention. En pratique, il y a donc lieu d'y associer davantage les tribunaux. Il est vrai que l'on a enregistré quelques appels mais, le plus souvent, les parties ne considèrent pas encore cette procédure comme une alternative réaliste. L'amélioration de la procédure du tribunal de première instance est naturellement louable mais le Comité estime qu'il est trop tôt pour évaluer ses conséquences.

3.3.14. Dans de nombreux pays, l'interdiction d'une concentration nécessite une décision de justice. En revanche, dans le cadre du régime communautaire actuel, la Commission joue un double rôle d'instruction et de prise de décision. C'est pourquoi le Comité est d'avis qu'il est opportun de débattre de ce Règlement dans une perspective de sécurité juridique. Le Comité est d'avis que l'on peut apporter de substantiels arguments de principe à l'encontre de l'idée que des affaires dont l'issue entraîne normalement de larges conséquences économiques soient jugées par le même organe que celui qui est chargé de l'instruction. En même temps, le Comité a, bien sûr, conscience de ce qu'il n'est pas possible de modifier fondamentalement le Règlement en vigueur sans réflexion minutieuse et qu'une telle réforme exige plus de temps que celui dont on dispose dans le cadre de l'examen en cours. Toutefois, eu égard à l'importance de principe que revêt ce problème, le Comité souhaite inviter la Commission à ouvrir un débat plus approfondi sur la question de savoir quel est le système qui, à terme, est le plus satisfaisant et le plus fonctionnel.

3.3.15. Le Comité estime en outre que des améliorations «internes» sont possibles. Il convient de renforcer le rôle du conseiller-auditeur. Il devrait être en mesure de suivre une opération sur l'ensemble de la procédure. Le conseiller devrait être indépendant de la DG Concurrence et pouvoir agir aussi bien de sa propre initiative que sur plainte issue des parties contractantes. Il y a lieu d'augmenter les ressources en proportion des objectifs recherchés.

3.3.16. La Commission met en relief dans le Livre vert (p. 242-244) l'importance de pouvoir être informée, au cours du processus, des points de vue des associations de consommateurs comme de ceux des employés, qui sont tous concernés par les propositions de concentration, et se demande comment la proposition peut déboucher réellement sur une telle information. Le Comité partage la conception selon laquelle il est essentiel que, par rapport à de nombreuses concentrations d'entreprises, l'ensemble des partenaires concernés — en particulier les employés et les consommateurs, mais aussi dans de nombreux cas, les collectivités locales et régionales — aient la possibilité de s'exprimer. Il s'agit de mettre au point à cet effet un dispositif qui s'accorde avec le souci d'accélérer et de simplifier la procédure de contrôle des fusions. Pour ce qui est du personnel, la nouvelle directive sur l'information et la consultation des travailleurs obligera dans de nombreux cas (lorsqu'elle sera d'application) les entreprises concernées à informer et à consulter leurs employés à propos des effets de la concentration envisagée. L'information engendrée par ce processus peut permettre à la Commission d'avoir plus facilement connaissance des réactions du personnel. Il faudrait que cette consultation soit prévue dans tous les cas et qu'elle intervienne avant l'approbation définitive de la concentration.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

3.3.17. Il est évident que la Commission devrait toujours donner aux employés des entreprises directement concernées la possibilité de s'exprimer, mais le Comité estime que la Commission devrait aussi s'efforcer de rassembler les appréciations des organisations syndicales des secteurs concernés au niveau européen. Celles-ci devraient souvent être le mieux à même d'évaluer les effets mondiaux et à long terme sur l'emploi d'une concentration envisagée.

3.3.18. Il est cependant important que le Règlement sur les concentrations soit appliqué en fonction de son objectif de promouvoir la concurrence de manière à renforcer l'efficacité et la compétitivité de l'économie européenne. Cela signifie qu'il devrait être possible d'appliquer ce Règlement de manière à ce que des effets positifs à long terme sur la capacité concurrentielle, la croissance et l'emploi puissent en soi constituer des raisons d'autoriser une concentration d'entreprises, même si à court terme, la concentration risque d'avoir certaines incidences négatives sur la compétitivité.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement ci-après (légèrement modifié par le rapporteur) a été repoussé par l'Assemblée, mais a recueilli plus d'un quart des voix exprimées:

Paragraphe 3.3.16

La fin de ce paragraphe devrait se lire comme suit:

«... Il est nécessaire à cette fin de prévoir un système compatible avec les efforts déployés pour accélérer et simplifier la procédure de contrôle des concentrations.»

Paragraphe 3.3.17

Reformuler ce paragraphe en tenant compte du texte supprimé à la fin du paragraphe 3.3.16:

«En ce qui concerne les travailleurs et leurs représentants, leurs droits à être informés et consultés sur les retombées éventuelles des concentrations envisagées sont déjà amplement réglementés par la directive sur les comités d'entreprise européens et la directive sur l'information et la consultation des travailleurs. Les travailleurs des entreprises directement concernées et, s'ils le souhaitent, les représentants des travailleurs des secteurs concernés au niveau européen ont ainsi toujours la possibilité de s'exprimer. Les informations obtenues dans le cadre de cette procédure peuvent faciliter l'évaluation par la Commission de l'impact sur l'emploi d'une concentration prévue.»

Exposé des motifs

Premièrement, il est préférable de traiter la consultation des travailleurs dans un seul paragraphe. Deuxièmement, il faudrait faire plus explicitement référence à la situation juridique actuelle au niveau européen.

Résultat du vote

Pour: 18, contre: 21, abstentions: 2.

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de recommandation du Conseil portant sur l'application de la législation sur la santé et la sécurité au travail aux travailleurs indépendants»

(COM(2002) 166 final — 2002/0079 CNS)

(2002/C 241/26)

Le 28 mai 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité CE, de solliciter l'avis du Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Emploi, affaires sociales, citoyenneté» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 juin 2002 (rapporteuse: Mme Schweng).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 18 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 77 voix pour, 32 voix contre et 15 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le Programme communautaire dans le domaine de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail 1996-2000 prévoyait déjà d'examiner la nécessité d'une proposition de recommandation du Conseil concernant la sécurité et la santé au travail des travailleurs non salariés. Dès 1996, la Commission avait soumis au Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail un premier projet de recommandation. Ce Comité a adopté au total deux avis sur cette matière: dans son premier avis, émis en 1997, il invitait la Commission européenne à présenter un rapport sur la situation de la protection de la santé et de la sécurité au travail des travailleurs indépendants dans les États membres afin d'identifier plus clairement l'éventail d'actions possibles.

1.2. Après que l'Agence européenne de Bilbao eut préparé ce rapport sur demande de la Commission européenne, le Comité consultatif a adopté en 1999 un deuxième avis dans lequel il abordait le contenu de la proposition de la Commission. Le Comité consultatif a proposé de mieux formuler et de mieux délimiter les différentes dispositions les unes par rapport aux autres. La Commission a largement suivi les recommandations de ce Comité.

1.3. Les partenaires sociaux européens ont également été consultés dans le cadre de la procédure du dialogue social sur l'orientation et le contenu d'une éventuelle initiative communautaire.

2. Contenu de la recommandation

2.1. La proposition de recommandation de la Commission prévoit les points suivants: les États membres sont tenus de reconnaître le droit et le devoir que les travailleurs indépendants ont de protéger leur santé et leur sécurité sur un pied d'égalité avec les travailleurs salariés. Ils doivent inclure les travailleurs indépendants dans le champ d'application de leur législation sur la sécurité et la protection de la santé au travail et adapter, si nécessaire, cette législation aux spécificités des travailleurs indépendants.

2.2. Les travailleurs indépendants doivent pouvoir obtenir auprès de services et d'organismes désignés à cet effet les informations et les conseils utiles concernant la prévention des risques pour la santé et la sécurité dans le cadre de leur activité professionnelle. Les travailleurs indépendants doivent pouvoir accéder à des mesures de formation en matière de protection de la santé et de sécurité sans que cela n'entraîne de charges financières élevées.

2.3. Les États membres doivent veiller à assurer la surveillance appropriée de la santé des travailleurs indépendants en fonction des risques. Ils doivent tenir compte, lors de l'élaboration de mesures législatives, des expériences menées dans d'autres États membres. En outre, les États membres doivent veiller au respect des réglementations au moyen d'un contrôle et d'une surveillance adéquats et informer la Commission, à l'issue d'une période de 4 ans suivant l'adoption de la recommandation, des mesures qui ont été adoptées en vue de mettre en œuvre les dispositions prévues par cette recommandation.

3. Observations générales

3.1. Jusqu'à présent seuls deux États membres ont inclus les indépendants dans le champ d'application de leur réglementation en matière de santé et de sécurité au travail, à savoir le Portugal et l'Irlande. Dans ces deux pays, les indépendants sont traités de la même façon que les salariés. C'est également le cas, d'une façon moins étendue, au Danemark, au Royaume-Uni et en Suède.

3.2. Pour ce qui est des autres États membres, leurs législations nationales en matière de santé et de sécurité au travail ne s'appliquent pas aux travailleurs indépendants, à l'exception de certains domaines où il y a un besoin de coordination avec des travailleurs salariés (par exemple sur un chantier, pour lequel il existe également une directive UE pertinente⁽¹⁾).

3.3. La Commission a choisi l'article 308 comme base juridique pour sa proposition de recommandation. L'argument qu'elle avance pour justifier ce choix est que l'article 137 du Traité ne prévoit que la Directive comme instrument juridique. Outre cet argument, le Comité souhaite faire observer que l'article 137 ne prévoit que des mesures visant à «l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs», ce qui exclut donc les mesures destinées à des indépendants.

3.4. La Commission part du principe que les indépendants ont le même droit que les salariés de protéger leur santé. Le Comité accueille favorablement cette conception mais souhaite faire observer une différence fondamentale entre les indépendants et les salariés: le salarié fait partie intégrante du fonctionnement de l'entreprise et ne peut pas aménager de façon autonome son environnement de travail.

3.5. Avec cette recommandation, la Commission ne vise pas les «faux indépendants», c'est-à-dire les pseudo-indépendants qui en réalité sont liés à une tierce personne par une relation que l'on pourrait qualifier de relation de travail entre

un employeur et un travailleur salarié. Dans son avis de 1999, le Comité consultatif a invité la Commission à préciser, par une déclaration ad hoc, que les «faux indépendants» sont déjà couverts par une directive-cadre. La Commission a déjà apporté cette précision à plusieurs reprises, ne serait-ce qu'oralement. Le CESE invite la Commission à renouveler à bref délai cette déclaration par écrit. Il convient également que la Commission s'attelle à l'élaboration d'une définition plus précise des «faux indépendants», afin de pouvoir lutter plus efficacement contre les abus.

3.6. Par contre, aux termes du 4^e considérant le travailleur indépendant est un travailleur qui exerce son activité professionnelle en dehors d'une relation de travail avec un employeur ou, plus généralement, en dehors de toute subordination à une tierce personne (par exemple, professions libérales, entrepreneur exerçant en son nom personnel, agriculteur). Il peut décider de façon autonome des commandes ou des travaux qu'il accepte, sous quelle forme il les exécute, quelles mesures de précaution et quels risques il est prêt à prendre. De ce fait, sa liberté de manœuvre est beaucoup plus étendue que celle d'un salarié.

3.7. Pour pouvoir juger si des activités déterminées comportent un risque, il est indispensable que le travailleur indépendant puisse accéder aux informations correspondantes. Il convient d'encourager les indépendants à mener, dans leur propre intérêt, une évaluation des risques.

4. Observations particulières

4.1. Le Comité peut approuver le fait que la Commission ait proposé un instrument non contraignant. Il salue également l'approche de la Commission consistant à prévoir non seulement des droits mais aussi certains devoirs pour les indépendants, s'agissant de leurs propres santé et sécurité. Premièrement, les indépendants devraient, si nécessaire, être protégés contre eux-mêmes; deuxièmement, il convient de décourager toute tentative d'obtenir un avantage concurrentiel sur ceux qui respectent les dispositions existantes en matière de santé et de sécurité. Le Comité constate qu'actuellement, les indépendants ne sont soumis aux législations en matière de santé et de sécurité au travail qu'au cas où ils risquent de mettre en péril la santé et la sécurité de travailleurs salariés. Ce principe est déjà ancré dans la directive sur les chantiers et dans la directive traitant des échafaudages.

4.2. Par ailleurs, le Comité fait observer que la Directive cadre 89/391/CEE, qui a été transposée par les États membres en droit national, définit les droits et les devoirs des salariés et des employeurs. Dans le cas d'un indépendant, qui procédera à l'évaluation du risque que comporte un poste de travail déterminé? Qui sera responsable de l'information et de l'instruction? Cette subdivision claire de la directive cadre ne sera pas possible si l'on inclut les indépendants dans le champ d'application.

(1) Directive 92/57/CEE du Conseil du 25 juin 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles.

4.3. Il serait souhaitable que la recommandation du Conseil ne prévoie pas uniquement des mesures législatives mais aussi des mesures destinées à élever le niveau de conscience des travailleurs indépendants en ce qui concerne leurs propres sécurité et santé. De telles mesures pourraient consister par exemple en campagnes d'information nationales sur la sécurité et la santé des travailleurs indépendants, différenciées par secteur. De plus, on pourrait envisager d'introduire dans les politiques de l'emploi des lignes directrices relatives à la sécurité et à la santé des indépendants et développer des indicateurs à cet effet (taux d'accident des indépendants, etc.).

4.4. Le Comité accueille favorablement et soutient les recommandations relatives à l'accès aux services et aux organismes mettant à la disposition des indépendants des informations utiles à leur protection. De même, le Comité accueille favorablement la recommandation relative à l'accès aux mesures de formation ainsi que celle qui demande que l'accès à la formation et à l'information n'entraîne pas pour les travailleurs indépendants concernés de charges financières présentant un caractère dissuasif. Le Comité va même au-delà et préconise que les frais que doivent engager les indépendants en matière d'information et de formation continue soient aussi réduits que possible.

4.5. S'agissant de la recommandation relative à la surveillance de la santé des travailleurs indépendants, il importe, de l'avis du Comité, que les indépendants ne soient pas pour

autant soumis à des charges administratives supplémentaires. Il convient que les indépendants soient efficacement incités à se soumettre à une surveillance de leur santé.

4.6. En ce qui concerne la recommandation relative à un contrôle et à une surveillance adéquats pour veiller au respect de la réglementation sur les indépendants, le Comité fait remarquer que, dans cette recommandation également, les mesures législatives ne doivent pas être considérées comme le seul instrument visant à réglementer les conditions de travail des indépendants. On pourrait tenir compte de ce souhait en ajoutant le mot «éventuelles» devant les mesures législatives pertinentes.

4.7. Le Comité est favorable à la dixième recommandation de la Commission aux termes de laquelle les États membres sont tenus de présenter des rapports sur l'efficacité des mesures adoptées suite à cette recommandation. Il juge utile que les États membres fassent état, dans leurs rapports sur les progrès qu'ils enregistrent, des différentes dispositions de leur législation nationale en matière de protection des travailleurs pour lesquelles l'inclusion des travailleurs indépendants pose un problème particulier. Ces rapports devraient également aborder les éventuelles distorsions de concurrence. Les rapports nationaux devraient être regroupés par la Commission en un rapport de synthèse et faire l'objet d'un débat au sein du Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail.

Bruxelles, le 18 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

1. Le passage suivant de l'avis de la section, dont le maintien a été demandé par au moins un quart des votants, a été rejeté à la suite d'un amendement adopté par l'Assemblée plénière:

Paragraphe 4.1

«Le Comité se félicite que la Commission ait proposé un instrument non contraignant mais regrette que la Commission ne tienne pas suffisamment compte de la différence entre travailleurs indépendants et salariés, dans la mesure où elle recommande aux États membres de prévoir non seulement des droits mais aussi des devoirs, s'agissant de leurs propres santé et sécurité. Le Comité est d'avis que l'on ne devrait inclure les indépendants dans les législations en matière de santé et de sécurité au travail qu'au cas où ils risquent de mettre en péril la santé et la sécurité de travailleurs salariés⁽¹⁾. Ce principe est déjà ancré dans la directive sur les chantiers⁽²⁾ et dans la directive sur les équipements⁽³⁾».

Résultat du vote

Voix pour: 62, voix contre: 47, abstentions: 9.

2. Amendement repoussé

L'amendement ci-dessous, qui a obtenu au moins un quart des voix, a été repoussé au cours des débats.

Paragraphe 4.5

Ajouter la phrase suivante:

«Le Comité invite la Commission à examiner les possibilités de surveillance effective conformément à ce qui suit et à ce qui est dit au paragraphe 4.1».

Exposé des motifs

Voir amendement 1 relatif au paragraphe 4.1.

Résultat du vote

Voix pour: 55, voix contre: 56, abstentions: 7.

⁽¹⁾ Conformément à la Directive 89/391/CEE, il appartient à l'employeur des salariés concernés de déterminer si ces derniers sont exposés à un risque.

⁽²⁾ Directive 92/57/CEE du Conseil du 25 juin 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles.

⁽³⁾ Directive 2001/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 27.6.2001 portant modification de la Directive 89/655/CEE du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé lors de l'utilisation d'équipements par des travailleurs salariés au travail.

Avis du Comité économique et social sur le «Projet de règlement de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État à l'emploi»⁽¹⁾

(2002/C 241/27)

Le 30 avril 2002, la Commission a décidé, conformément aux articles 149 et 150 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le projet susmentionné.

Le Comité économique et social a décidé de nommer M. Zöhrer rapporteur général pour cet avis.

Lors de sa 392^e session plénière (séance du 18 juillet 2002), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 120 voix pour et 2 abstentions.

1. Contenu de la proposition de la Commission

1.1. Le projet de règlement concernant les aides d'État à l'emploi remplacerait les actuelles lignes directrices de l'UE en la matière. Il prévoit une exemption de l'obligation de notification pour certains types d'aides autorisées par ces lignes directrices, notamment les aides à la création d'emplois et les aides visant à inciter les employeurs à recruter des travailleurs issus de catégories défavorisées, tels que des chômeurs de longue durée et des personnes handicapées. Les conditions d'exemption ont été clarifiées par rapport aux lignes directrices actuelles, et sont conformes aux conditions existantes pour les aides à la création d'emplois liés à la réalisation de nouveaux projets d'investissement. Le projet de règlement exempte également les aides visant à compenser les coûts permanents induits par l'emploi de personnel handicapé.

1.2. La définition des aides d'État ne couvre pas du tout les nombreuses mesures pour l'emploi prises par les États membres afin de promouvoir la création d'emplois et l'embauche de travailleurs défavorisés. En particulier, les mesures générales telles que la réduction de la taxation du travail et des coûts sociaux, s'appliquant automatiquement à toutes les entreprises d'un État membre recrutant, par exemple, des chômeurs de longue durée, ne constituent pas des aides d'État. Le projet de règlement ne s'appliquera qu'aux mesures couvertes par la définition de l'aide d'État figurant à l'article 87, paragraphe 1 du traité CE car elles favorisent certaines entreprises plutôt que d'autres.

2. Observations générales

2.1. Le Comité approuve dans les grandes lignes la proposition de la Commission. Elle contribue en effet à la mise en œuvre des objectifs de l'UE en matière de politique de l'emploi en clarifiant les conditions dans lesquelles des aides à l'emploi peuvent être accordées sans notification préalable à la Commission. Cette proposition entraînera également une simplification administrative.

2.2. La promotion de l'emploi occupe à juste titre une position de plus en plus importante dans la politique économique et sociale de l'UE. Comme l'indique la Commission dans ses considérants, il est justifié que les États membres prennent des mesures en vue d'inciter les entreprises à augmenter leur niveau d'emploi, en particulier de travailleurs de catégories défavorisées.

2.3. Au sixième considérant, la Commission stipule que les mesures générales en faveur de l'emploi qui ne faussent pas la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ne constituent pas des aides d'État. Dans la pratique, il est à craindre que la distinction entre les aides au sens du règlement à l'examen et ces mesures générales pose problème. Pour garantir la sécurité juridique, il est souhaitable de fournir une définition claire.

Le Comité suggère donc à la Commission de publier, sous la forme d'une note explicative, une description détaillée des mesures générales. Le Comité recommande aux États membres de s'adresser en cas de doute aux services de la Commission afin d'obtenir une clarification préalable.

2.4. L'importance-clé de la sécurité juridique est également illustrée par les controverses qui entourent l'application du règlement sur les aides à la formation et plus particulièrement en ce qui concerne les fonds de formation sectoriels créés par les partenaires sociaux dans certains pays.

2.5. Dans ce contexte, le Comité souhaite attirer l'attention sur deux domaines qui n'ont selon lui pas la place qu'ils méritent dans la proposition de la Commission.

2.5.1. Le Comité estime que le règlement proposé devrait également s'appliquer aux aides octroyées dans le cadre de projets relatifs à des «emplois protégés». En règle générale, ces projets poursuivent avant tout des objectifs sociaux préalablement fixés par la législation nationale, et cette activité n'est donc pas comparable à celle d'une entreprise commerciale. Le règlement devrait tenir compte de ces besoins en incluant ce type d'aides et en proposant une définition des emplois protégés.

⁽¹⁾ JO C 88 du 12.4.2002, p. 2.

2.5.2. Des études en la matière révèlent que ce sont précisément les entreprises du secteur social (telles que les coopératives, les associations, les organisations, etc.) qui peuvent contribuer activement à la création d'emplois. L'importance particulière des entreprises du secteur social a été reconnue à plusieurs reprises par les institutions de l'UE, notamment dans le Livre vert sur la responsabilité sociale des entreprises ou le document de discussion de la Commission européenne sur les coopératives en Europe, pour ne citer que les exemples les plus récents.

2.5.3. Afin que le rôle particulier de ces entreprises soit apprécié à sa juste valeur, le Comité propose qu'il en soit tenu compte lors de la fixation de l'intensité de l'aide.

3. Observations particulières

3.1. Article 2 — Définitions

3.1.1. Petites et moyennes entreprises

3.1.1.1. L'annexe 1, dans laquelle sont définies les PME, est basée sur la recommandation de la Commission du 3 avril 1996 concernant la définition des petites et moyennes entreprises. Il convient de veiller à ce qu'une éventuelle modification de cette recommandation pendant la durée de validité du règlement à l'examen puisse également être envisagée et que dans ce cas l'annexe puisse être adaptée sans recommencer de nouvelle procédure législative.

3.1.1.2. Le Comité souscrit aux dispositions plus favorables pour les PME. Toutefois elle ne peut accepter que les grandes entreprises dans les zones dites non assistées soient exclues des dispositions relatives à la «création d'emplois» au motif que les grandes entreprises «ne rencontrent pas de difficultés particulières» (considérant 21). Tout comme les petites, les grandes entreprises peuvent être confrontées à des difficultés particulières qui justifient qu'elles puissent bénéficier d'aide à la création d'emplois.

3.1.2. Jeunes

3.1.2.1. La proposition de la Commission entend par «jeunes» les personnes de moins de 25 ans n'ayant pas encore trouvé d'activité régulière rémunérée. Le Comité fait remarquer que dans certains États membres, l'on peut rencontrer des jeunes ne trouvant pas d'emploi, mais qui ont déjà eu un contrat de travail dans le cadre d'une formation en alternance, même s'il s'agit d'un contrat particulier, et dont le contrat n'a pas été prolongé à l'issue de leur formation. Cette catégorie de jeunes devrait également être couverte par la proposition.

3.1.3. Travailleurs âgés

3.1.3.1. Le Comité juge les limites d'âge proposées trop rigides, car d'une part, les États membres appliquent des limites d'âge différentes (souvent en fonction du sexe) et d'autre part, la situation peut varier selon les secteurs et/ou les régions. Il propose dès lors de choisir une définition autorisant une mise en œuvre plus souple dans les États membres, dans la mesure où il existe dans ce domaine des dispositions nationales généralement applicables.

3.1.4. Femmes

3.1.4.1. La durée moyenne de deux ans prise en compte pour le calcul du taux de chômage semble trop longue. Pour pouvoir renverser la vapeur à temps, une période de référence d'un an serait préférable. En outre, il convient également de tenir compte du fait qu'un taux de chômage élevé des femmes, au-dessus de la moyenne, ne va pas nécessairement de pair avec un taux de chômage général dépassant la moyenne communautaire. Par conséquent, le Comité propose la définition suivante:

3.1.4.2. Toute femme d'une région NUTS II où le chômage féminin moyen dépasse 150 % du taux de chômage moyen dans la région considérée depuis au moins une année civile.

3.1.5. Travailleurs handicapés

3.1.5.1. La définition choisie ici par la Commission est trop restrictive. En outre, la Commission, en précisant que la personne doit être «... capable d'intégrer le marché du travail», exclut toute aide en faveur des ateliers protégés employant des personnes handicapées, puisque cette formulation ne s'applique qu'au marché du travail classique. Le Comité propose dès lors la formulation suivante:

— Toute personne reconnue comme handicapée conformément à la législation nationale.

3.2. Article 4 — Aides à la création d'emplois

3.2.1. En principe, il est compréhensible que la Commission propose d'autoriser des aides d'intensité différente selon que la région puisse ou non bénéficier d'aides à finalité régionale en vertu de l'article 87, paragraphe 3, points a) et c).

3.2.2. En ce qui concerne le calcul de l'intensité de l'aide, la Commission a choisi d'appliquer les mêmes procédés que pour les aides régionales. Pour les profanes, ces calculs sont difficiles à comprendre et posent toujours des problèmes dans la pratique en raison de la confusion entre valeurs brutes et nettes. Le Comité suggère dès lors que cette question fasse l'objet d'un débat général et que l'on cherche à mettre au point une méthode plus simple pour la prochaine période de programmation.

3.2.3. Par ailleurs, le Comité ne comprend pas pourquoi la sidérurgie est traitée différemment des autres secteurs. Les aides à la création d'emplois devraient être octroyées indépendamment du secteur dans lequel les emplois sont créés. Seuls les secteurs exclus du champ d'application du règlement en vertu de l'article premier devraient échapper à cette règle.

3.3. *Entreprises du secteur social*

3.3.1. Les entreprises du secteur social (telles que les coopératives, les associations, les organisations, etc.) jouent souvent un rôle particulier en matière de création d'emplois. Elles exercent fréquemment leurs activités indépendamment de la situation économique d'une région, dans des zones où les secteurs économiques traditionnels ne sont pas présents ou sont en crise.

3.3.2. Le secteur social contribue également à la cohésion sociale et à l'intégration. L'activité des coopératives et des associations permet l'intégration professionnelle et sociale de personnes et de groupes menacés d'exclusion en raison d'une situation personnelle difficile.

3.3.3. Enfin, les entreprises du secteur social ont souvent une importance décisive dans les communes en crise en raison de mutations industrielles ou sociales ou touchées par l'exode urbain. Ces entreprises constituent dans ces cas-là des centres dynamiques pour le développement local et régional durable.

3.3.4. Le Comité propose donc de prévoir à l'article 4 un plafond général de 20 % pour l'intensité de l'aide dans les entreprises et organisations du secteur social.

3.4. *Article 6 — Surcoût lié à l'emploi de travailleurs handicapés*

3.4.1. Les aides à l'emploi de travailleurs handicapés faisant l'objet de l'article 6 du projet de règlement ne s'appliquent qu'à l'emploi de personnes handicapées sur le marché du travail normal, c'est-à-dire dans des entreprises à but lucratif.

3.4.2. Ces aides ne concernent pas l'emploi de travailleurs handicapés dans des ateliers protégés. Même si ces établissements exercent une activité économique, leur mission est avant tout sociale et ils ne cherchent pas à faire des bénéfices.

3.4.3. Afin que la fonction sociale de ces projets soit reconnue comme il se doit, le Comité propose que les aides à la création ou au maintien de ce type d'établissements (y compris celles servant à couvrir les frais administratifs ou des frais de transport) soient exemptées, de manière générale, de l'obligation de notification.

3.5. *Article 11 — Transparence et contrôle*

3.5.1. Le Comité fait observer que l'obligation des États membres de justifier les aides accordées ne doit pas se traduire par la répercussion des dépenses administratives sur les entreprises et donc par une charge bureaucratique et financière supplémentaire.

3.6. *Article 12 — Entrée en vigueur et durée de validité*

3.6.1. La durée de validité proposée par la Commission, à savoir jusqu'au 31 décembre 2006, est conforme à la période de programmation des Fonds structurels. À des fins de continuité, la Commission devrait entreprendre en temps utile un réexamen du règlement, pour que le nouveau règlement puisse entrer en vigueur dès l'expiration de l'ancien.

Bruxelles, le 18 juillet 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° 1254/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 1996 établissant un ensemble d'orientations relatif aux réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie»

(COM(2001) 775 final — 2001/0311 COD)⁽¹⁾

(2002/C 241/28)

Le 21 mars 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» a été chargée de préparer les travaux du Comité en la matière. M. Graf von Schwerin a été désigné comme rapporteur général, en vertu des articles 20 et 50 du règlement intérieur.

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 18 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 77 voix pour et 2 voix contre.

1. Introduction

1.1. L'ensemble des mesures relatives aux infrastructures énergétiques présentées par la Commission européenne constituent une réponse à l'appel lancé lors du Conseil européen de Stockholm des 23 et 24 mars 2001, qui conclut que «... une des premières priorités de l'Europe doit être de créer un marché intérieur des services efficace ...» devant «s'accompagner d'un cadre pour la mise en place de marchés transfrontaliers efficaces bénéficiant du soutien de capacités d'infrastructures appropriées».

1.2. À l'origine de cette nouvelle initiative, il y a le fait objectif que l'on n'est pas satisfait des résultats des actions réalisées à ce jour en vue de la libéralisation et de l'ouverture du marché de l'énergie. De nombreux obstacles et discriminations continuent de peser sur le marché intérieur européen de l'énergie. La Commission constate que les modalités d'octroi de capacités d'infrastructures de gaz et d'électricité et les critères de tarification diffèrent fortement entre les États membres et engendrent souvent des discriminations et des restrictions de concurrence.

1.3. La raison essentielle en est, outre la grande diversité des intérêts nationaux, les modalités variables d'application des directives relatives au marché intérieur dans les États membres,

domaine dans lequel il convient en principe d'opérer une distinction entre les réseaux de gaz et d'électricité. En outre, la Commission constate purement et simplement l'absence de l'infrastructure nécessaire pour les échanges transfrontaliers d'énergie. La réalisation du marché intérieur de l'énergie est actuellement entravée par divers goulets d'étranglement ainsi que par l'absence ou l'insuffisance des capacités d'interconnexion.

2. Contenu des propositions de la Commission

2.1. Afin de lever ces obstacles, la Commission propose dans sa Communication un plan d'action prévoyant 13 mesures concrètes⁽²⁾ axées sur les objectifs suivants:

- améliorer l'utilisation des infrastructures existantes, principalement par des règles plus transparentes concernant la gestion de la congestion et la tarification;
- assurer un environnement réglementaire stable et favorable pour les investissements infrastructurels;
- recentrer le soutien financier de la Communauté sur les projets prioritaires;
- susciter une sensibilisation et une mobilisation politique générale à tous les niveaux concernant les problèmes d'infrastructures énergétiques; s'engager sur le plan politique au niveau communautaire et national;
- garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'Europe.

2.2. Sur la base de ce plan d'action, la Commission propose comme mesure essentielle de ce paquet «Infrastructures énergétiques» la révision des orientations relatives aux RTE dans le secteur de l'énergie, ce qui donne lieu tout d'abord à l'introduction de nouvelles priorités ou à la redéfinition de certaines autres.

⁽¹⁾ Le document COM(2001) 775 contient aussi la communication au conseil et au Parlement européen «Infrastructures énergétiques européennes» ainsi que le rapport de la commission au Parlement européen, au conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions sur la transposition de directives pour les réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie de 1996 à 2001 qui sont contraires à l'avis du CES.

⁽²⁾ Pour la liste détaillée de ces mesures, cf. la Communication de la Commission, points 3.1-3.6.

Parmi ces priorités peuvent être mentionnées:

- l'importance pour la mise en place du marché intérieur (compléter les chaînons manquants et répondre aux problèmes de congestion),
- l'inclusion des productions d'énergies renouvelables,
- l'interopérabilité des systèmes électriques avec les systèmes des pays candidats à l'adhésion,
- le développement de l'infrastructure gazière et
- le raccordement des régions périphériques.

2.3. Outre ces priorités de base, les orientations révisées mettent l'accent sur une catégorie de projets particulièrement importants pour la réalisation du marché intérieur de l'énergie et/ou la sécurité d'approvisionnement, à savoir les projets prioritaires d'intérêt européen. Sur ces projets prioritaires d'intérêt européen, sept concernent les problèmes transfrontaliers de congestion et de capacité dans le secteur de l'électricité et cinq le secteur du gaz (cf. annexe I de la proposition). Afin de soutenir plus efficacement ces projets, la Commission a déjà proposé de relever de 10 à 20 % le plafond de financement prévu par le règlement relatif au concours financier dans le domaine des RTE ⁽¹⁾. Les autres propositions de modification des orientations en matière de RTE concernent l'élargissement de la définition des projets d'intérêt commun (10 projets au lieu des 90 actuels) et l'insertion de définitions détaillées des projets dans les spécifications de ceux-ci.

3. Observations générales

3.1. Le secteur de l'énergie a acquis ces dernières années une importance de plus en plus fondamentale pour l'ensemble des économies. Les économies européennes en particulier se caractérisent par une dépendance croissante à l'égard des fournisseurs extérieurs. Dans l'Union européenne, la consommation d'énergie croît de manière variable, parfois au même rythme que la croissance économique. La production d'énergie indigène est insuffisante pour couvrir ces besoins d'énergie ⁽²⁾. L'insuffisance des sources d'énergie indigènes disponibles constitue en effet le véritable problème. Diverses approches seraient envisageables pour le résoudre:

- garantir l'approvisionnement à long terme;
- utiliser l'énergie avec efficacité et économie;
- préserver l'environnement;

⁽¹⁾ Cf. COM(2002) 134 final.

⁽²⁾ Pour une analyse plus détaillée, voir le Livre vert de la Commission intitulé «Vers une stratégie européenne d'approvisionnement énergétique» COM(2000) 769 final et l'avis du CESE en la matière (CES 705/2001).

— atténuer les risques;

— faire en sorte que les coûts soient acceptables pour l'économie, en termes absolus et relatifs (compétitivité).

3.2. L'énergie est aujourd'hui un facteur central pour la compétitivité et le développement économique de l'Europe. L'objectif premier de la politique énergétique de l'UE est donc de garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique pour tous les consommateurs à un prix accessible tout en préservant l'environnement et en promouvant une concurrence équitable sur le marché européen de l'énergie.

3.3. La création du marché intérieur de l'énergie est un objectif prioritaire de la politique énergétique de la Communauté. L'Europe doit disposer du marché de l'énergie le plus efficace, le plus sûr et le plus compétitif. Des mesures ont été adoptées afin de garantir la transparence des prix finals à la consommation et de faciliter le transit de gaz et d'électricité entre les grands réseaux de la Communauté; ces mesures ont été suivies de l'adoption en 1996 et 1998 de directives établissant des dispositions communes pour le marché intérieur du gaz et de l'électricité, dans le but de garantir la libre circulation de l'électricité et du gaz au sein de la Communauté. La libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, qui se sont plus ou moins vite ouverts dans les États membres, en premier lieu pour les gros consommateurs, et le retard pris par certains États membres pour créer une autorité de régulation, ont conduit à un degré variable de libéralisation effective au sein de l'UE et donc à une concurrence encore imparfaite.

3.4. Conformément aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne, qui a réclamé la réalisation accélérée du marché intérieur du gaz et de l'électricité, la Commission a présenté en mars 2001 une proposition relative à la libéralisation accélérée et complète des marchés de l'énergie, qui prévoit à compter du 1^{er} janvier 2005 l'approvisionnement en gaz et en électricité de tous les clients par le fournisseur de leur choix. Il s'agit de la Communication de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur de l'énergie, de la proposition de directive modifiant les directives concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel et de la proposition de règlement concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité. La proposition de la Commission établit des conditions plus appropriées pour une concurrence effective et équitable et pour l'instauration d'un marché intérieur offrant des garanties aux citoyens, protégeant l'environnement et assurant un approvisionnement en énergie sûr et à un coût raisonnable.

3.5. Lors du Sommet européen de Barcelone en mars dernier, cependant, les États membres sont parvenus à un accord sur une ouverture complète des marchés du gaz et de l'électricité pour tous les clients industriels et non domestiques à partir de 2004, la décision relative aux autres secteurs devant être prise encore avant le sommet de printemps 2003. Le Parlement européen a approuvé ces échéances lors de la première lecture des propositions de directive, le 13 mars dernier.

3.6. La proposition de décision vise à modifier certains articles des orientations actuellement en vigueur concernant les réseaux transeuropéens de l'énergie. Ces orientations ont pour objet de promouvoir l'interconnexion, l'interopérabilité et la poursuite du développement de ces réseaux.

3.7. S'agissant de l'électricité, les coûts liés aux lignes et au réseau sont très élevés et même beaucoup plus importants actuellement que les coûts de production proprement dits de l'énergie électrique dans les centrales. De plus, la distance joue un rôle significatif et il existe des pertes en ligne qui sont fonction de la distance. Il y a donc lieu de considérer, à côté de la question des réseaux, celle d'une bonne couverture du territoire par des centrales. Par ailleurs, il convient bien entendu de prendre également en compte toutes les réflexions menées actuellement en matière de solutions écologiques.

3.8. La révision des orientations proposée par la Commission donne notamment lieu à un déplacement des priorités en ce qui concerne les projets d'intérêt commun. L'accent est manifestement mis sur les projets jugés utiles dans l'optique d'un certain fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, souhaitable du point de vue de la politique réglementaire. Cette approche doit être complétée par une contribution plus active de la Communauté au financement des projets d'intérêt commun.

3.9. Les propositions formulées par la Commission lui confèrent également pour partie des compétences réglementaires ce qui, en principe, ne peut toutefois pas déboucher sur une redistribution des tâches définies entre la Communauté et les États membres. De l'avis du Comité, il n'y a pas lieu non plus de jeter les bases de larges mesures de subvention en faveur de projets d'infrastructures. Il pourrait en résulter des distorsions de concurrence entre entreprises ainsi que d'importantes redistributions entre les consommateurs dans certains États membres.

3.10. Les propositions de modification se justifient par le fait que de nouvelles priorités sont apparues sur les réseaux transeuropéens suite à l'ouverture des marchés et aux nouvelles conditions de concurrence sur le marché intérieur de l'énergie. Les considérants de la proposition de la Commission donnent l'impression que les nouvelles règles de concurrence régissant le marché intérieur ont mis en lumière un déficit substantiel en infrastructures de transport⁽¹⁾. Ce n'est pas le cas du gaz naturel, dont le réseau de distribution couvre toute l'Europe. Le gaz naturel est disponible dans la plupart des régions d'Europe et, si cela s'avère opportun du point de vue technique et économique, sa disponibilité doit être étendue à des régions périphériques et ultrapériphériques de l'Union européenne, le cas échéant avec l'aide du Fonds de cohésion.

3.11. Des déficits d'infrastructures se feraient en tout état de cause sentir si la politique menée en matière de distribution

visait à offrir à chaque consommateur européen des possibilités d'arbitrage pratiquement illimitées entre différentes sources de gaz. Cela supposerait qu'en tout point d'Europe, le gaz d'une quelconque source puisse être remplacé par le gaz de n'importe quelle autre source.

3.12. Il en résulterait un besoin considérable en infrastructures qui ne seraient toutefois pas utilisées dans la pratique et ne seraient pas nécessaires à l'approvisionnement. Mais jusqu'à présent, aucun gazoduc n'a été réalisé uniquement pour des raisons d'arbitrage. Bien au contraire, chaque gazoduc répond toujours à des projets concrets d'approvisionnement. Une telle approche, combinée à des subventions en faveur de tels projets d'intérêt commun, donnerait lieu à d'énormes distorsions de concurrence entre les différentes entreprises du secteur du gaz et à des effets de redistribution entre les États membres.

4. Observations spécifiques

4.1. D'une manière générale, le Comité est favorable à la modification proposée de la Décision n° 1254/96/CE établissant un ensemble d'orientations relatif aux réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie, et se félicite que la Communauté entende définir les priorités non pas sur la base de considérations à court terme, mais bien en tenant compte de la nécessité d'assurer un développement durable.

4.2. Le Comité estime toutefois que les modifications proposées appellent les observations suivantes.

4.2.1. Dans son exposé des motifs, la Commission demande que les projets prioritaires d'intérêt européen fassent l'objet d'une mobilisation particulière, notamment de la part des États membres concernés. Compte tenu des «axes prioritaires pour les réseaux d'électricité et de gaz naturel» mentionnés dans le document, il ne faudrait pas déduire de cette affirmation que la proposition fixe enfin un cadre d'action concret imposant aux États membres l'obligation de réaliser des projets déterminés. La seule obligation qui incombe aux États membres est de promouvoir de manière appropriée les mesures prévues par les orientations relatives aux RTE et de contribuer à leur réalisation.

4.2.2. La notion de sécurité d'approvisionnement est utilisée à plusieurs reprises dans l'exposé des motifs. Il y a lieu de préciser clairement qu'il ne peut s'agir, compte tenu de l'article 154 du traité UE, que de la sécurité d'approvisionnement technique des infrastructures de l'énergie. En effet, dans le contexte des priorités politiques, des dispositions plus vastes sur la sécurité de l'approvisionnement, secteur qui relève des politiques énergétiques nationales, seraient inacceptables notamment parce que le traité UE ne contient pas de chapitre sur l'énergie.

(1) Il convient cependant de souligner que l'objectif principal des lignes de transport consiste à garantir la sécurité d'approvisionnement et non pas, tant pour des raisons économiques qu'écologiques, le transport continu de l'énergie.

4.2.2.1. La Commission propose un seuil de 10 % pour la capacité d'interconnexion transfrontalière; le Comité estime ce chiffre arbitraire et ne reflétant pas la grande diversité des situations des États membres en termes de capacités de production et de réserves.

4.2.2.2. Les analyses de situation aux frontières par la Commission soulignent à plusieurs reprises la responsabilité des contrats de long terme dans le manque actuel de capacités; c'est contradictoire avec les considérations de rentabilité des investissements et de sécurité des approvisionnements. Vouloir limiter ces préoccupations légitimes ne peut que porter préjudice au développement des interconnexions.

4.2.2.3. La Commission mentionne à juste titre les difficultés environnementales pour le développement des réseaux transeuropéens. Cette contrainte a tendance à se renforcer et la Communauté comme les États membres doivent contribuer à améliorer l'acceptabilité des ouvrages par les citoyens. Le Comité souligne que les discours tendant à survaloriser les solutions énergétiques décentralisées et à faible densité comme le sont la plupart du temps les ENR encouragent les opinions publiques à faire obstacle aux solutions concentrées qui requièrent des ouvrages importants de transport.

4.2.3. Dans le nouveau paragraphe a) de l'article 4, la Communauté s'attribue un rôle actif concernant le développement des infrastructures de l'énergie, alors qu'elle n'a, jusqu'ici, défini que le cadre de référence de celui-ci. L'objectif est de développer des infrastructures pour le transport de l'énergie qui soutiennent le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et la cohésion économique et sociale en résolvant plus particulièrement les problèmes qui se posent aux interfaces nationales et autres goulets d'étranglement, et qui soient en mesure de répondre aux nouveaux besoins résultant de la libéralisation des réseaux. Le Comité fait tout d'abord observer que si des problèmes spécifiques se posent aux interfaces des différents réseaux d'électricité, il n'en va pas de même dans le cas des réseaux de gaz naturel. Par ailleurs, la Commission semble se demander si la coordination des investissements en infrastructures liée au marché, qui a fait ses preuves, peut

encore fonctionner dans un contexte libéralisé. La Commission semble donner la préférence à une programmation centrale pour résoudre les problèmes qui sont supposés découler de la libéralisation.

4.2.4. En ce qui concerne le paragraphe b) de l'article 4, le Comité considère qu'il serait utile et nécessaire de préciser les critères à appliquer, étant donné que le recours aux aides RTE ou à d'autres mesures adéquates est pertinent compte tenu de la volonté politique de favoriser les sources d'énergies renouvelables.

4.2.5. S'agissant des projets prioritaires d'intérêt européen pour les réseaux électriques et gaziers, énumérés à l'annexe I, le Comité se félicite que ces projets intéressants fassent l'objet d'un débat. Il est également primordial que l'importance que revêt un cadre stable et clair soit explicitement soulignée dans le contexte de cette initiative. Le Comité fait toutefois observer que le fait que ces projets classifiés soient appelés à être financés dans des proportions non négligeables par les deniers publics de l'UE risque de donner l'impression que les investissements sont contrôlés par l'État et que leur planification est centralisée.

5. Conclusions

En résumé, le Comité se félicite de la proposition établissant un ensemble d'orientations relatif aux réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie, qu'il appuie pour l'essentiel sous réserve des observations générales et spécifiques formulées.

La tâche des États membres et de la Communauté consiste à assurer un cadre réglementaire stable, qui permette la construction de lignes économiquement justifiée et, partant, offre également des incitations aux investissements. Les États membres et la Communauté peuvent et devraient créer un climat propice aux investissements. Pour décider d'investir, les entreprises ont besoin d'un cadre réglementaire fiable qui reflète les conditions économiques spécifiques du marché sur lequel elles opèrent.

Bruxelles, le 18 juillet 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement ci-dessous, qui a obtenu au moins un quart des voix, a été repoussé lors du vote:

Paragraphe 3.7

Ajouter un nouveau paragraphe 3.7:

«L'ouverture et la libéralisation progressives du marché de l'électricité ainsi que l'extension croissante des échanges de celle-ci ont donné lieu à une exploitation différente et parfois très importante des réseaux de transport. Les actuelles lignes vétustes nord-sud sont par exemple congestionnées en permanence et utilisées jusqu'à la limite de leur capacité technique de transport. Aussi le Comité se félicite-t-il de l'initiative de la Commission visant à promouvoir le renforcement des capacités des lignes transfrontalières dans le secteur de l'électricité. La réalisation de cet objectif requiert toutefois que certains États membres renforcent également suffisamment leurs capacités nationales.»

Exposé des motifs

Les nouvelles orientations revêtent une grande importance en particulier dans le secteur de l'électricité, ce qui devrait figurer explicitement dans l'avis.

Résultat du vote

Voix pour: 17; voix contre: 35; abstentions: 7.

Avis du Comité économique et social «Stratégie de cohésion économique et sociale dans l'UE»

(2002/C 241/29)

Le 12 juillet 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3 de son règlement intérieur, d'élaborer l'avis susmentionné.

Le sous-comité «Stratégie de cohésion et sociale dans l'Union européenne», chargé de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juin 2002 (rapporteur: M. Christie).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 18 juillet), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 84 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

1. Les fonds structurels et leur contexte

1.1. Depuis 1988, les actions structurelles communautaires ont été guidées par les quatre principes suivants: la concentration des efforts, la programmation de l'aide économique, l'additionnalité de la part des États membres et le partenariat dans la conception et la mise en œuvre des mesures d'aide économique régionale. Les rapports successifs de la Commission, dont le deuxième rapport sur la cohésion est le plus récent, ont montré que les actions structurelles ont permis de faire des progrès réguliers dans la réduction des disparités économiques et sociales entre les régions de l'UE. Il n'est pas surprenant de constater que le processus de convergence est plus avancé dans les zones éligibles à l'objectif 1 selon le règlement des fonds structurels. Bien que le revenu par habitant des régions les plus riches de l'UE reste nettement supérieur à celui enregistré dans les régions les plus pauvres, les données recueillies montrent que dans ces dernières, l'écart s'est réduit par rapport à la moyenne régionale européenne depuis 1988.

1.2. Les réformes de 1988 ont eu des conséquences considérables, particulièrement en ce qui concerne les régions les moins favorisées de l'UE où l'on a enregistré des progrès significatifs en matière de cohésion économique.

1.2.1. En ce qui concerne la cohésion économique, telle que mesurée par les disparités régionales en revenu par habitant, la réalisation des objectifs des fonds structurels a connu des progrès considérables. Les données rapportées par la Commission dans son deuxième rapport sur la cohésion montrent que le revenu par habitant dans les trois États membres les plus pauvres de l'UE, à savoir la Grèce, le Portugal et l'Espagne, est passé de 68 % à 79 % de la moyenne communautaire entre 1998 et 1999. Il n'en reste pas moins vrai que si la convergence économique se poursuit à ce rythme, la Commission estime qu'il faudra encore 20 à 30 ans avant de combler l'écart de revenu par habitant entre ces pays et la moyenne communautaire actuelle, étant donné qu'il s'agit d'un processus à long terme.

1.2.2. La cohésion sociale, telle que mesurée par les variations du taux de chômage régional, se révèle beaucoup plus

complexe. Malgré les nombreuses créations d'emplois que l'Union a pu enregistrer depuis le milieu des années 90, qui ont vu le taux de chômage baisser de 11 % à 8 % environ, les disparités régionales en matière d'emploi se sont aggravées au cours des années 90 après le fort déclin du taux de croissance de l'emploi très élevé de la fin des années 80. Comme l'indique le deuxième rapport sur la cohésion, le taux de chômage atteignait en moyenne 3 % en 1999 (soit un niveau proche de celui du début des années 70) dans les régions où il était le plus faible tandis qu'il avoisinait les 23 % dans les régions où il était le plus élevé (bien plus élevé qu'au début des années 70). Le premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale indique qu'en 2000 le taux d'emploi n'atteignait que 46 % en moyenne dans les 10 % des régions communautaires les plus en difficulté alors que ce taux était de 77,2 % dans les 10 % des régions les plus dynamiques.

1.2.2.1. L'un des motifs de grande satisfaction est la légère diminution du nombre de personnes classées dans la catégorie des chômeurs de longue durée (au chômage depuis plus d'un an), qui, entre 1997 et 1999, est passé de 49 % à 46 % du taux de chômage total. Cependant, le taux de chômeurs de longue durée dans l'UE, comme c'est le cas d'autres composantes du chômage, est très variable puisqu'il va de 60 % dans le sud de l'Italie, un certain nombre de régions grecques et en Belgique à moins de 20 % dans certaines régions d'Autriche, au Royaume-Uni et en Finlande. Il est particulièrement difficile de faire baisser le pourcentage de chômeurs de longue durée, même pendant les périodes où la croissance économique est relativement soutenue.

1.2.2.2. Le chômage des jeunes est l'une des autres caractéristiques des marchés de l'emploi de l'UE. En Espagne, Finlande et Italie, le taux de chômage chez les jeunes était supérieur à 30 % en 1999, voire supérieur à 50 % dans certaines régions d'Italie et d'Espagne.

1.2.2.3. Bien que le chômage des femmes ait diminué depuis le début des années 1990 pour atteindre moins de 10 % en 2000, de fortes disparités entre les sexes demeurent dans nombre d'États membres et de régions. À l'évidence, ce problème ne pourra que s'aggraver avec l'élargissement alors même que l'augmentation de l'emploi des femmes constitue encore une source considérable de potentiel de croissance pour l'ensemble de l'Union européenne.

1.3. Les évolutions des marchés du travail dans l'Union européenne révèlent les défis qu'il reste à relever si l'Union entend atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés lors du sommet de Lisbonne il y a deux ans. L'Union européenne avait alors fixé l'objectif d'augmenter le taux d'emploi à 70 % d'ici à 2010 (il s'élevait à 63,8 % en 2000) et de porter la part de femmes actives à 60 %. Ces objectifs ont été réaffirmés par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne lors des sommets de Nice et de Barcelone.

1.3.1. Les politiques communautaires de cohésion économique et sociale constituent incontestablement un élément fondamental afin d'atteindre les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi. Les politiques structurelles communautaires sont un mécanisme clef de renforcement du potentiel de croissance économique dans les régions en retard et les régions industrielles en déclin et permettent d'y accroître les possibilités de création d'emploi.

1.4. À court terme, un certain nombre d'inquiétudes subsistent sur la continuité du processus devant conduire à une meilleure cohésion économique et sociale.

1.4.1. Premièrement, le maintien d'un taux élevé de création d'emplois dépend du maintien d'une croissance relativement soutenue des économies de l'UE. La récession aux États-Unis, avec le contrecoup économique des attaques terroristes du 11 septembre et des doutes persistants sur les marchés financiers mondiaux, ont eu de tels effets négatifs sur les économies de l'UE qu'il a fallu réviser à la baisse les prévisions concernant la croissance économique pour l'année prochaine. Les données actuelles laissent à penser que la croissance économique communautaire en 2001 s'est élevée à 1,7 % par rapport à une prévision initiale de 3 %.

1.4.2. Deuxièmement, malgré le fort taux de chômage, des pénuries de main-d'œuvre se sont récemment fait jour dans de nombreuses économies de l'UE. C'est un phénomène qui souligne l'apparition d'un manque de qualifications, qui appelle des solutions d'autant plus efficaces qu'elles feront l'objet de politiques prospectives qui associent l'ensemble des acteurs, notamment les employeurs et les travailleurs, et permettent d'adapter les compétences de la main-d'œuvre à l'évolution des conditions de développement économique.

1.4.3. Troisièmement, certaines inquiétudes se font jour quant au manque de flexibilité des marchés de l'emploi de l'UE qui, selon certains, dissuaderait les entreprises d'embaucher du personnel supplémentaire par crainte de ne pas pouvoir «dégraissier» facilement quand les conditions économiques auront changé.

1.4.4. Quatrièmement, les disparités régionales pourraient s'accroître en matière de chômage si les conséquences des chocs économiques sectoriels devaient s'aggraver, ce qui

semble plus que probable pour les régions qui dépendent largement des activités agricoles et de la pêche. La poursuite des réformes de la Politique agricole commune entraînera inévitablement des pertes d'emplois supplémentaires dans les zones rurales, ce qui ne pourra qu'aggraver les disparités sociales qui existent déjà entre ces régions et la moyenne communautaire.

1.4.5. L'ensemble des facteurs évoqués ci-dessus met en avant la nécessité permanente de mener des politiques fortes en matière de fonds structurels dans les régions communautaires défavorisées.

1.5. Continuer à améliorer la cohésion économique et sociale au niveau communautaire constitue pour l'UE le principal moyen pour lutter contre les problèmes posés par la pauvreté. Bien que les efforts réalisés par l'UE par le biais des fonds structurels ne représentent qu'une goutte d'eau dans l'océan des mesures de lutte contre la pauvreté, la plupart prises au niveau national, il n'en est pas moins vrai que le volet des fonds structurels consacré à la promotion de l'activité économique et à la création d'emplois reste un élément probant dans la lutte globale contre la pauvreté au niveau de l'UE.

1.5.1. Le chômage, le faible niveau d'éducation et une dépendance économique prononcée au sein de la famille font partie des facteurs directement liés au maintien des revenus à un faible niveau. Si d'autres facteurs, de nature démographique et sur lesquels les politiques communautaires n'exercent pas d'influence, ont également leur rôle à jouer, on peut cependant s'attendre à ce qu'une croissance économique continue et l'augmentation du niveau de l'emploi permettent de réduire la proportion des personnes ne disposant que de faibles ressources. C'est en ce sens que les fonds structurels sont les mieux à même de contribuer efficacement à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

1.6. Après avoir ainsi examiné le contexte et les résultats obtenus par les fonds structurels, il paraît évident que ceux-ci restent au cœur des politiques communautaires, qui visent à augmenter le taux de croissance économique, à promouvoir l'emploi et à lutter contre l'exclusion sociale dans les régions les moins favorisées de l'UE. Il est tout aussi clair qu'il reste encore énormément à faire en ce qui concerne la cohésion économique et sociale dans les régions de l'UE.

1.7. Il est néanmoins facile de se rendre compte à quel point il est important d'améliorer encore la cohésion économique et sociale en ne se bornant pas à examiner ce qu'elle apporte finalement à la société de l'UE mais en réfléchissant aux conséquences que la cohésion laissée en l'état pourrait avoir. C'est en cela, c'est-à-dire lorsque les politiques communautaires en faveur de la cohésion économique et sociale sont revues à la baisse, qu'une condition fondamentale de la promotion de la cohésion de notre société risque de disparaître et que le bien-être matériel des marginaux et des exclus de la société est susceptible de se détériorer, ce qui pourrait bien contribuer à ébranler la solidarité politique qui existe à présent dans

l'ensemble de l'UE. Comme le débat en cours sur la «gouvernance» le montre bien, il appartient à l'UE de prouver sa pertinence au regard des besoins de base de ses citoyens. Diminuer les efforts de cohésion économique et sociale de l'UE reviendrait à saper un peu plus sa crédibilité en tant que système politique et économique capable de répondre aux aspirations des citoyens ordinaires.

2. Ensemble des défis auxquels sont confrontés les politiques de cohésion économique et sociale de l'UE

2.1. L'un des aspects qui sera au cœur des futurs débats sur l'avenir des fonds structurels portera sur la justification du maintien ou du renforcement du rôle de l'UE dans l'élaboration de politiques de cohésion économique et sociale. De l'avis du Comité, l'UE doit conserver son rôle central dans la conception et l'octroi de fonds structurels. Cela permettra non seulement de consolider et d'approfondir les résultats obtenus jusqu'à maintenant par les actions structurelles mais se justifiera aussi dans le contexte des défis à la cohésion économique et sociale qui se poseront vraisemblablement à l'avenir.

2.2. L'élargissement. L'élargissement à venir intégrera dans l'UE jusqu'à 10 nouveaux États qui, d'une manière générale, se caractérisent par de faibles niveaux de revenus par habitant, des problèmes de chômage et un retard économique en dépit d'exceptions notables au sein des pays candidats et entre eux. Si l'adhésion à l'UE suffira, en soi, à améliorer les perspectives économiques de ces pays comme de l'Union européenne des Quinze, en élargissant les possibilités d'échanges commerciaux et par le biais d'investissements directs étrangers, il est en revanche peu probable, à défaut de l'aide économique appréciable fournie par les fonds structurels, que les économies de ces pays seront en mesure de rattraper leur retard économique suffisamment rapidement pour répondre aux aspirations légitimes que nourrissent leurs citoyens. En outre, les bienfaits des fonds structurels vont bien au-delà de leur aspect financier, puisque l'on a tiré des enseignements économiques supplémentaires depuis leur réforme en 1988. Il est indispensable que l'UE reste en mesure de superviser les efforts de développement économique régional afin de s'assurer que les nouveaux États membres bénéficient de l'application des meilleures techniques disponibles.

2.3. La mondialisation. Le phénomène de mondialisation ne pourra que s'accroître. Il est probable qu'il aura un double effet sur l'UE, dans le contexte des interventions des fonds structurels. En premier lieu, il va modifier la structure de l'emploi dans l'UE dans tous les secteurs de production, puisque les sociétés transnationales adapteront leurs stratégies d'achats et de ventes en fonction des nouvelles opportunités qui se dégageront de la libéralisation progressive des échanges internationaux dans le secteur des biens comme dans celui

des services. Par conséquent, l'UE pourrait bien se trouver contrainte à des ajustements économiques non seulement pouvant mettre en péril la cohésion économique et sociale mais de plus en plus difficiles à réaliser. Deuxièmement, la part des investissements intracommunautaires des entreprises pourrait chuter au fur et à mesure que les entreprises tant nationales qu'étrangères se délocalisent pour profiter de possibilités d'investissements plus rentables ailleurs. Dans la mesure où les investissements communautaires à l'étranger augmenteront et/ou les investissements étrangers dans l'UE diminueront, les défis posés à l'emploi et à la croissance des revenus se multiplieront à l'intérieur de l'UE.

2.3.1. Dans ce cas et étant donné que les États membres, pris individuellement, peuvent difficilement concevoir des politiques capables de rétablir un certain équilibre économique, il deviendra de plus en plus important d'unir et de coordonner les efforts de cohésion au niveau communautaire.

2.3.2. Le Comité souligne notamment la nécessité de prendre des mesures qui, dans le cadre des fonds structurels, réduiront les déséquilibres régionaux en matière de compétitivité et de productivité. Ce n'est qu'à partir de là que l'ensemble des régions de l'Union européenne seront en mesure de profiter des possibilités que crée l'accélération de la mondialisation, ce qui s'inscrit dans le prolongement de la stratégie de Lisbonne et place le développement des ressources humaines au cœur de la future stratégie de cohésion économique et sociale.

2.4. Les déséquilibres «centre/périphérie». Mis sur le même plan, l'élargissement et le processus de mondialisation risquent fort d'avoir comme conséquence économique générale d'accroître la dynamique centre/périphérie de l'UE dans son ensemble. Le Comité s'est déjà penché sur la question auparavant et il note que la Commission a admis explicitement ce risque dans son deuxième rapport sur la cohésion.

2.4.1. On parle souvent de dualisme économique pour une économie qui se caractérise par un centre prospère, avec un taux d'emploi élevé et une forte dynamique économique mais une périphérie à croissance lente, à fort taux de chômage et en difficulté économique. En réalité, ce terme décrit la coexistence de deux économies parfaitement distinctes (et potentiellement divergentes) au sein d'un même territoire économique. La situation est problématique du fait que les forces du marché, si elles s'exercent librement, sont davantage susceptibles de renforcer que de renverser ce processus d'économie «à deux vitesses». Ce dualisme économique risque d'être préjudiciable au potentiel de production à long terme de l'ensemble de la région en détruisant le potentiel productif et compétitif de la périphérie. On risquerait également de voir apparaître une divergence inacceptable dans la cohésion économique et sociale.

2.4.2. S'il faut admettre que les entreprises ont tout intérêt à être situées dans le centre économique, les politiques de cohésion économique et sociale doivent s'efforcer d'accroître le pouvoir d'attraction des régions périphériques. Cependant, ce n'est pas en limitant arbitrairement la liberté d'implantation des entreprises qu'on y parviendra le mieux mais plutôt en continuant à concevoir et à appliquer des politiques qui visent à améliorer la compétitivité des régions périphériques, en investissant dans le capital humain, en modernisant l'infrastructure économique (les systèmes de communication et de transport) et en prenant des mesures qui augmentent l'attrait de la zone en général (équipements pour la recherche et la formation, amélioration de l'environnement, etc.).

2.4.3. L'argument incontestable qui plaide en faveur d'un «affinage» et d'un approfondissement des politiques structurelles de l'UE est le fait que si l'on n'intervient pas, seules quelques régions centrales de l'UE seront en mesure de tirer un profit économique de la mondialisation et de l'élargissement. Dans le même temps, les nombreuses régions périphériques (dont les zones montagneuses et les îles, régions très défavorisées s'il en est) ne peuvent qu'être perdantes, peut-être pas dans l'absolu, mais en tout cas en termes relatifs. Si la répartition géographique de l'activité économique sur l'ensemble de l'UE n'a pas fondamentalement changé au cours des vingt ou trente dernières années, l'effet combiné de l'Union monétaire européenne, de l'élargissement aux PECO et de l'accélération de la mondialisation favorisera certainement encore plus, au cours de la prochaine décennie ou au-delà, la concentration de l'activité économique. Par conséquent, tout plaide en faveur de l'extension des interventions structurelles de l'UE pour répondre aux nouveaux défis qui se posent et qui pourraient avoir des conséquences dramatiques.

2.5. Stabilité macroéconomique. La cohésion économique et sociale progressera certainement beaucoup plus facilement si les actions s'inscrivent dans un contexte de stabilité macroéconomique et de croissance économique durable. La mise en œuvre de la troisième phase de l'union économique et monétaire a débouché sur une plus grande stabilité économique et politique dans l'Union européenne en général et a renforcé le rôle de l'Union dans l'économie mondiale. À l'avenir, le seul moyen de faire progresser la nécessaire politique économique européenne passera néanmoins par de grandes orientations des politiques économiques plus efficaces de la part de la Commission européenne et des procédures mieux coordonnées assorties de décisions contraignantes. La combinaison des mesures macroéconomiques au niveau communautaire, et sa mise en œuvre de manière à tenir compte des différentes structures des États membres, doivent donc être améliorées et accompagnées d'une politique structurelle active à tous les niveaux. Un choc asymétrique qui se ferait sentir (de manière inégale) sur le territoire de l'UE pourrait remettre en cause la stabilité économique de quelques pays afin de préserver celle du plus grand nombre.

2.5.1. Jusqu'ici, l'UE n'a conçu aucun instrument de politique économique visant explicitement à la stabilisation des niveaux de l'emploi et/ou des revenus des États membres ou

des régions. Étant donné que la politique monétaire de la zone euro a été conçue en «taille unique» et au vu des contraintes imposées par le PSC aux politiques de stabilisation des États membres (c'est-à-dire la réduction des déficits budgétaires), les exigences auxquelles les politiques structurelles de l'UE sont soumises pourraient se multiplier à moyen terme. Dans leur conception actuelle, ces fonds sont mal conçus pour répondre à des perturbations soudaines des niveaux de l'emploi ou des revenus à l'intérieur des États membres. Cela pourrait amener les citoyens de l'UE à remettre en question le rôle de l'UE, jugeant qu'elle contribue à créer des perturbations économiques inattendues ou tout au moins reste passive face à celles-ci.

2.5.2. Même si de nombreux arguments vont dans le sens des conclusions du sommet de Lisbonne et de la méthode ouverte de coordination des politiques, l'UE pourrait finalement se voir contrainte d'envisager de s'engager davantage dans les actions structurelles (voire de les étendre dans un but stabilisateur) afin de fournir une assistance appropriée aux États membres ou aux régions confrontés à des problèmes économiques auxquels, autrement, il ne serait pas possible de s'attaquer de manière adéquate.

2.6. Le modèle social européen. Le modèle social européen et la notion d'économie sociale de marché restent au cœur des dispositions économiques et sociales de l'Union européenne. Comme elles prévoient la participation de tous les acteurs au processus décisionnel en matière économique et sociale, ces dispositions servent à ancrer les principes de solidarité et d'intégration sociale dans l'esprit des citoyens de l'UE. Élément incontournable, le modèle social européen est au centre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les États membres de l'UE. Toute tentative de modifier radicalement ces dispositions risque de porter atteinte à la cohésion et d'augmenter les contraintes qui pèsent sur les actions structurelles de l'UE.

2.6.1. En même temps, il importe que les dispositions du modèle social européen continuent à soutenir le fonctionnement des marchés de l'emploi européens en favorisant la culture d'entreprise nécessaire pour nourrir le processus de croissance économique. L'emploi, et par-là même les secteurs privé et public, restent les armes de prédilection dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment pour les catégories sociales qui ont traditionnellement du mal à trouver un emploi, à savoir les femmes, les jeunes et les chômeurs de longue durée ainsi que d'autres groupes marginalisés ou défavorisés de la société. Il faut que les politiques communautaires de l'emploi continuent à évoluer de manière à accompagner une économie de marché dynamique, capable de répondre aux défis posés par l'intensification de la concurrence internationale.

2.6.2. Il importe donc de poursuivre, quand cela s'impose, les réformes des pratiques en vigueur sur les marchés de l'emploi de l'UE, lorsque cela permet d'élever le niveau de l'emploi et de progresser vers une plus grande cohésion économique et sociale. Finalement, cela permettra de concen-

trer véritablement les actions structurelles de l'UE sur les régions qui en ont le plus besoin. Cette réflexion va dans le sens des conclusions du sommet de Lisbonne, à l'issue duquel les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à moderniser le modèle social européen.

2.7. L'Union monétaire. Bien que l'union monétaire apporte des atouts économiques considérables à l'UE, le risque demeure que des régions confrontées à des chocs économiques défavorables connaissent des difficultés à lutter contre l'augmentation du chômage qui en résultera au niveau local. Dans le même temps, les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance pourraient réduire la marge de manœuvre des gouvernements nationaux pour porter assistance directement à la région en difficulté. Dans cette perspective, les fonds structurels peuvent être amenés à jouer un rôle plus important que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

3. L'avenir des politiques de cohésion économique et sociale

3.1. Il est évident que l'économie et la société européennes sont confrontées à toute une série de défis et que c'est dans cet esprit que devra se dérouler le débat sur l'avenir des fonds structurels après 2006. Afin de contribuer à formuler notre réponse à ces défis, il convient de s'intéresser à cinq questions fondamentales auxquelles le débat (politique) à venir sur la politique à mener devra répondre, à savoir:

3.1.1. Sont les citoyens européens, prêts à s'engager à poursuivre au-delà de 2006 les efforts qu'ils ont consentis depuis les réformes politiques et financières de 1988 dans le but d'atteindre un plus haut degré de cohésion économique et sociale dans l'ensemble de l'Union?

3.1.2. Sont-ils disposés à conserver après 2006 la même approche fondamentale de la cohésion économique et sociale que celle qui a été adoptée depuis 1988, à savoir une approche fondée sur les quatre principes que sont la concentration, la programmation, le partenariat et l'additionnalité?

3.1.3. Comment peut-on intégrer les enseignements du passé dans l'élaboration et la mise en œuvre des futures politiques de cohésion, c'est-à-dire les dispositifs de meilleures pratiques?

3.1.4. Quel rôle la Commission devra-t-elle jouer dans les futures politiques de cohésion? Convient-il de conserver les dispositifs actuels, la Commission gérant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique conjointement avec les États membres, ou les États membres doivent-ils jouer un rôle plus important dans ce processus politique?

3.1.5. Quel rôle convient-il d'attribuer aux partenaires sociaux dans les dispositifs rénovés, quels qu'ils soient, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de cohésion?

3.2. L'avenir de la cohésion. Aux termes du traité, la cohésion économique et sociale est une obligation de l'Union européenne et elle ne devrait pas être mise en question par des considérations de court terme. Le Comité estime depuis longtemps que cela implique que les États membres doivent être prêts à financer un budget communautaire à la mesure de l'objectif à atteindre. Une révision du plafond des dépenses au titre des fonds structurels par rapport au total des dépenses fixé lors du sommet de Berlin peut s'avérer nécessaire. En outre, les objectifs en matière d'emploi fixés lors du sommet de Lisbonne sont à l'évidence conformes aux actions des fonds structurels communautaires, notamment aux mesures visant spécialement à améliorer la compétitivité économique des régions en retard et de celles confrontées à un déclin industriel, qui peuvent elles-mêmes favoriser ces objectifs.

3.2.1. Les régions qui enregistrent de faibles revenus par habitant nécessitent de considérables transferts budgétaires afin de rendre possibles des niveaux similaires de consommation privée et publique au sein des États membres comme entre eux. Si l'on souhaite éviter une dépendance à long terme, des mécanismes doivent être mis en place afin de garantir que les régions les plus pauvres disposent des conditions nécessaires à leur développement économique et de veiller à ce que la population ait accès à des services publics d'une qualité identique à celle dont jouissent les autres régions.

3.2.2. Cela implique que, pour qu'elles continuent de porter leurs fruits, les mesures structurelles communautaires de l'après 2006 soient convenablement financées, aient des objectifs appropriés et soient correctement gérées. Face à l'ampleur des besoins des États candidats en matière de développement économique régional, il peut être nécessaire de revoir le plafond actuel du montant global des fonds structurels qui peuvent être versés à un État membre (à savoir 4 % de son PIB). Cependant, il est naturellement fondamental que ces pays soient en mesure d'intégrer l'aide apportée par les fonds structurels dans des programmes de développement économique qui contribuent de manière positive au développement économique régional et qui ne portent pas atteinte aux conditions des marchés locaux du travail et du capital.

3.3. Les quatre principes de la cohésion économique et sociale. Sur la base des éléments présentés par la Commission, tant dans son deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale que dans son premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, le Comité estime que les quatre principes fondamentaux des fonds structurels doivent être conservés et développés pendant la période de financement qui débute en 2006.

3.3.1. Parmi ces quatre principes, l'avenir de la concentration devrait être le plus débattu. Étant donné les défis posés par l'élargissement, un consensus, auquel s'associe le Comité, semble se dégager pour que l'objectif 1 des fonds structurels soit maintenu après 2006, et pas uniquement pour les pays candidats. Néanmoins, le seuil d'éligibilité à l'objectif 1 de 75 % du PNB par habitant peut nécessiter une révision à la hausse afin de s'assurer que les régions actuellement éligibles à cette aide, et dont les besoins se poursuivront au-delà de 2006, n'en soient pas exclues en raison de l'effet statistique de l'élargissement qui abaissera le niveau moyen du PNB par habitant dans l'Union et repoussera ainsi certains bénéficiaires actuels au-dessus du seuil d'éligibilité.

3.3.1.1. Dans le rapport à venir, il conviendra de porter une attention particulière aux besoins spécifiques des régions communautaires insulaires, de montagne, faiblement peuplées et ultrapériphériques.

3.3.2. Par ailleurs, il sera nécessaire de réfléchir à l'avenir de l'objectif 2. Depuis les réformes de l'Agenda 2000, l'objectif 2 ne concerne plus seulement les régions industrielles en déclin mais également les zones urbaines, rurales et les zones dépendantes de la pêche. Le Comité estime qu'il convient de conserver l'objectif 2 comme catégorie de soutien, même s'il se peut que son niveau (par exemple le taux des aides au titre des fonds structurels ou les critères d'éligibilité des projets) doive être révisé.

3.3.2.1. Le maintien d'un soutien territorial au titre de l'objectif 2 ne se justifie pas uniquement par la persistance des problèmes de développement économique auxquels risquent d'être confrontées les régions éligibles à cette aide. Il se fonde également sur la reconnaissance que les fonds structurels communautaires constituent un instrument clef du maintien du soutien national en matière de politique régionale et de la contribution de fonds privés à l'effort en matière de développement économique régional. De plus, la politique communautaire constitue un important mécanisme permettant aux États membres d'intégrer à leurs propres politiques de meilleures pratiques en matière de développement économique régional. Dans les deux cas, les politiques structurelles de l'UE apportent une valeur ajoutée considérable aux régions éligibles à l'objectif 2.

3.3.3. En ce qui concerne le développement des ressources humaines, il est également fondamental que l'engagement de l'UE, par le biais des mesures horizontales au titre de l'objectif 3 des fonds structurels, demeure une priorité. C'est grâce à ces mesures que, à long terme, l'UE sera à même d'augmenter son taux d'emploi et de croissance économique et d'atteindre les objectifs fixés lors du sommet de Lisbonne.

3.4. Les meilleures techniques en matière de développement économique régional. Comme le Comité l'a laissé entendre ci-

dessus, les politiques structurelles de l'UE et les règlements afférents permettent la diffusion de meilleures politiques de développement économique régional dans toute l'Union. Même si aucune approche uniforme ne peut fonctionner dans l'ensemble des États membres en raison des différences de situations et de potentiels économiques locaux, la Commission dispose néanmoins de nombreux éléments concrets concernant les approches les plus efficaces. Il est dans l'intérêt commun que la Commission utilise ces informations lors de l'élaboration des règlements sur les fonds structurels pour la période de l'après 2006 et les intègre dans les mesures administratives y afférentes.

3.4.1. Les enseignements tirés du développement économique des nouveaux Länder allemands et la pertinence de cette expérience dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale en fournissent un bon exemple.

3.5. Le rôle de la Commission. Dans quelle mesure le rôle des gouvernements des États membres, que ce soit au niveau national ou au niveau inférieur, dans la conception et l'application des programmes des fonds structurels doit-il changer? Le Comité reste convaincu que les bons résultats enregistrés jusqu'à maintenant, notamment dans les régions de l'objectif 1, sont basés sur une vue d'ensemble des fonds structurels au niveau communautaire. Comme il a été indiqué plus haut, non seulement la Commission est capable d'assumer la responsabilité de l'engagement des fonds communautaires mais elle a un rôle essentiel à jouer pour garantir que les programmes de développement régional sont conformes aux objectifs des fonds et que toutes les parties bénéficiaires appliquent les meilleures techniques disponibles.

3.5.1. Dans le cadre des fonds structurels, une politique régionale anticipatoire en matière de capital fixe et de ressources humaines est indispensable au rattrapage des régions les plus pauvres. Cela suppose une évaluation en continu de l'efficacité et des répercussions à long terme qui ne doit pas porter essentiellement sur des créations d'emplois à court terme. La Commission est l'institution la mieux à même d'entreprendre cette tâche et de garantir un niveau adéquat de coordination entre les politiques structurelles et les autres politiques de l'Union européenne.

3.6. La subsidiarité. Dans le même temps, la conception et la gestion des programmes des fonds structurels doivent avoir lieu dans le plein respect de la subsidiarité. Cela implique une participation pleine et active des pouvoirs locaux et des partenaires économiques et sociaux et non pas, du moins pas seulement, le renforcement du rôle des gouvernements nationaux. Le Comité ne verrait pas l'intérêt d'une proposition qui rendrait dans les faits le contrôle des fonds structurels aux gouvernements des États membres, comme c'était le cas avant 1988.

3.6.1. En effet, il convient que les règles régissant les fonds structurels continuent de traduire les priorités communes de l'Union européenne en matière de conception et de mise en œuvre des mesures structurelles. Il se peut qu'une plus stricte conditionnalité (comme dans le cas de la réserve actuelle de performance) dans l'utilisation des fonds s'avère appropriée à l'avenir. Par exemple, la Commission pourrait accorder une plus grande attention aux résultats (notamment aux taux de rentabilité en termes d'emploi et de croissance) que les aides doivent permettre d'atteindre. Étant donné que la demande est supérieure à des ressources limitées, les fonds octroyés doivent impérativement avoir le maximum de rendement.

3.7. Modulation de l'aide. Le Comité souhaiterait que la Commission envisage de moduler davantage les taux des interventions structurelles, notamment en ce qui concerne les régions de l'objectif 1. Puisque, dans une Union élargie, il peut s'avérer impossible de financer intégralement les demandes croissantes de fonds structurels, les mesures de développement régional pourraient être appelées à faire davantage appel au secteur privé (donc au financement privé). L'une des solutions consisterait, conformément aux règlements concernant les fonds structurels de l'après 2006, à encourager un recours plus fréquent aux partenariats entre les secteurs public et privé, à chaque fois que cela est possible et contribue aux objectifs de la politique communautaire. Cela sera probablement plus approprié dans les régions de l'objectif 2 par exemple et moins approprié dans celles qui, dans les pays candidats, relèvent de l'objectif 1.

3.8. Rôle des politiques nationales. Les mesures adoptées dans le cadre des fonds structurels seront d'autant plus efficaces qu'elles s'accompagneront d'une réforme de la politique nationale et des pratiques qui ne tirent pas profit de la croissance économique régionale ou l'entravent. Les politiques nationales jouent un rôle plus important et il est peu réaliste d'exiger des interventions communautaires qu'elles contrebalancent les effets de politiques nationales qui tendent à accentuer les disparités économiques et sociales entre les régions.

3.8.1. Dans le cadre de la politique macroéconomique de l'Union monétaire européenne, les États membres gardent le contrôle de leurs politiques budgétaires nationales, bien que celles-ci soient soumises à certaines conditions fixées par le pacte de stabilité et de croissance (PSC). En cas de récession conjoncturelle ou de choc asymétrique, l'État membre concerné risque de ne pas pouvoir continuer à respecter les orientations du PSC.

3.8.1.1. Pendant ces phases récessives, les dépenses sociales du gouvernement augmentent tandis que ses recettes fiscales diminuent, ce qui peut augmenter le déficit du secteur public jusqu'à un niveau proche, voire supérieur, du seuil de 3 % du PIB fixé par le PSC. Dans ce cas, les gouvernements doivent diminuer les dépenses publiques et/ou augmenter la fiscalité, deux mesures susceptibles d'accentuer encore le ralentissement

de l'économie, exacerbant alors les tendances contraires à la cohésion économique et sociale. C'est pour cela qu'il est important que les politiques budgétaires des États membres soient, de manière générale, proches de l'équilibre ou excédentaires, afin de garantir la souplesse fiscale suffisante pour adopter des politiques anticycliques lors de récessions économiques. Dans le cas contraire, l'objectif de la cohésion économique et sociale pourrait se révéler beaucoup plus difficile à atteindre.

3.8.2. Le développement des ressources éducatives nationales, au sens le plus large, doit être au cœur des efforts de cohésion dans l'UE. En l'absence d'une éducation et d'une formation adéquates, le rendement des actions structurelles de l'UE sera certainement bien inférieur à ce que l'on peut en attendre. Le Comité estime qu'il faudrait accorder une plus grande attention à l'élaboration de politiques nationales d'éducation et de formation, et au développement des ressources humaines en général, lors de la préparation des plans de développement économique régionaux et à leur intégration dans des actions financées par les fonds structurels afin de tirer le meilleur profit de la politique régionale de l'UE. C'est un aspect qui est particulièrement important pour les régions de l'objectif 1 où l'on constate une tendance à sous-investir dans les ressources éducatives.

3.8.2.1. En outre, le Comité recommande qu'une plus grande attention soit accordée à l'éducation et à la formation dans les régions éligibles. Si l'on entend mobiliser le potentiel de développement économique des différentes régions, il est essentiel que l'engagement du secteur privé comme public en matière d'éducation et de formation, dont une grande partie se déroule au sein d'entreprises ou auprès d'autres acteurs non étatiques, soit suffisant.

3.8.3. Les conclusions du Conseil européen de Lisbonne introduisaient l'idée d'une nouvelle méthode «ouverte» de coordination des politiques entre les États membres, pour garantir que ceux-ci adoptent des approches cohérentes en ce qui concerne les objectifs stratégiques de l'Union. Le Comité considère que la méthode «ouverte» peut s'appliquer aux politiques de développement économique. Non seulement elle encouragera la diffusion de meilleures pratiques en matière de politiques de développement économique mais elle contribuera également à la conception de stratégies cohérentes de développement économique tant dans les régions de l'objectif 1 et dans celles de l'objectif 2 qu'entre elles. De plus, l'extension aux politiques régionales de la méthode «ouverte» est tout à fait conforme au principe de subsidiarité. Elle ne saurait néanmoins être utilisée à des fins de remplacement des engagements financiers de l'Union européenne au titre des fonds structurels.

3.9. L'élargissement. L'élargissement modifiera radicalement le cadre opérationnel des actions communautaires en faveur de la cohésion. Si l'on ne considère que l'élargissement de l'Union européenne aux pays candidats d'Europe centrale et orientale, le territoire de l'UE augmentera de plus d'un tiers, sa population de 36 % mais sa richesse de seulement 5 %. Par conséquent, après 2004, l'UE comprendra jusqu'à 10 nouveaux

États membres dont le revenu par habitant est inférieur de moitié à la moyenne communautaire actuelle. Cela posera fondamentalement de nouveaux problèmes de cohésion à l'UE et fera peser une incroyable pression pour accroître de manière considérable les ressources consacrées aux politiques de cohésion de l'UE.

3.9.1. On peut soutenir que la question clef à laquelle il faut pourtant répondre est celle de la capacité des pays candidats à gérer efficacement les fonds structurels conformément aux règlements en la matière. Il est donc fondamental que la Commission consacre des ressources à aider ces pays à élaborer les procédures et les dispositifs administratifs nécessaires dans la perspective de l'élargissement.

3.10. Les questions liées à la transition. Les enjeux de l'élargissement ne sont pas simplement d'ordre financier. Il est en outre probable que certaines régions qui bénéficient actuellement d'une aide des fonds structurels ne seront plus éligibles à cette aide. Il ne s'agit pas simplement de problèmes politiques; cela signifie potentiellement que les régions encore sous-développées qui restent incapables de créer des emplois durables en nombre suffisant rencontreront des difficultés économiques considérables.

3.10.1. Le Comité est pour sa part d'avis que ce serait commettre une erreur que d'exclure systématiquement d'une aide au titre des fonds structurels toute région de l'objectif 1 qui enregistrerait un revenu moyen par habitant de plus 75 % de la moyenne communautaire sans pour autant être en mesure d'assurer une croissance économique durable et d'offrir suffisamment de perspectives d'emplois.

3.10.1.1. Dans ce cas, la Commission devrait prévoir des dispositions visant à la suppression progressive des aides ou élever le seuil d'éligibilité au-dessus de 75 % du PIB afin de répondre aux besoins légitimes des régions sous-développées dans l'ensemble de l'UE. Si le seuil de 75 % a pu être considéré comme approprié en 1988 au vu des conditions économiques de l'UE à cette époque, il n'a plus aucune raison d'être eu égard à l'ampleur des changements qui résulteront du prochain élargissement. Il est fondamental que des solutions à ce problème soient examinées au moment opportun. Cette question implique de nombreux enjeux et il convient que la Commission et les États membres visent à atteindre une position de consensus qui répondra au mieux aux besoins des régions de l'objectif 1.

4. Le futur débat sur la cohésion

4.1. Le rapport indique clairement que les politiques économique et de cohésion seront confrontées à un certain nombre de défis importants ces prochaines années. Il est néanmoins essentiel d'éviter toute diminution générale — financière ou autre — des efforts déployés par l'UE pour promouvoir la

cohésion, cette dernière demeurant une obligation fondamentale inscrite dans les traités de l'Union européenne. Par conséquent, le Comité estime que les discussions sur les futures politiques de cohésion de l'UE devraient débiter dès maintenant. Il ne serait certainement pas judicieux que ces discussions soient « comprimées » dans un calendrier étriqué, ce qui aurait probablement pour résultat de voir les considérations financières dominer davantage les débats que les considérations économiques et sociales.

4.2. Afin d'éclairer le débat, le 29 avril 2002, le Comité a mené une série d'auditions au cours desquelles un certain nombre d'organisations ont fait part de leurs points de vue concernant l'avenir des actions de l'Union européenne en matière de cohésion économique et sociale.

4.2.1. Le contenu général des observations présentées par les délégations qui ont participé à l'audition correspondaient dans les grandes lignes au point de vue du Comité exposé dans le présent avis. Cette dernière partie reprend les différentes questions abordées.

4.3. Un consensus clair se dégage pour reconnaître qu'il convient de maintenir l'aide territoriale au titre de l'objectif 1 des fonds structurels au-delà de 2006. Tout le monde reconnaît que cela constitue un défi financier pour les États membres mais on s'accorde à estimer que ce défi doit être relevé. Les besoins des pays candidats en matière de cohésion économique et sociale sont considérables alors que dans le même temps un grand nombre de régions de l'actuelle Union européenne à 15 continueront à avoir besoin de soutien au-delà de 2006. Les priver de ce soutien pourrait remettre en cause les bénéfices tirés jusqu'à présent de l'utilisation de l'aide accordée au titre des fonds structurels.

4.3.1. Par conséquent, il est fondamental que les régions actuellement éligibles à un soutien au titre de l'objectif 1, et dont l'éligibilité au-delà de 2006 est compromise uniquement en raison des conséquences statistiques de l'élargissement sur le PIB par habitant de l'Union européenne, continuent à en bénéficier. Pour ce faire, il est possible soit de relever le seuil de 75 %, soit de leur accorder un soutien transitoire satisfaisant à moyen terme. Si cette dernière possibilité est retenue, la période de transition doit toutefois être liée à une amélioration réelle de la situation économique dans les régions éligibles.

4.4. Les répercussions financières directes de l'élargissement en matière de cohésion économique et sociale, associées au besoin permanent de soutien au titre de l'objectif 1 de la part des régions de l'Union européenne à 15 supposent que le plafond actuel fixé à 0,45 % du PIB pour les fonds structurels devrait presque certainement être revu à la hausse. Le Comité soutient cette perspective qu'il considère comme une conséquence inévitable de l'élargissement. Il convient que la fixation de tout nouveau plafond respecte l'obligation inscrite dans le traité qui consiste à atteindre un plus haut degré de cohésion économique et sociale.

4.5. Aucune perspective claire n'a encore vu le jour en ce qui concerne l'avenir du soutien accordé au titre de l'objectif 2 après 2006. S'il ne fait pas de doute que l'engagement financier global pour l'objectif 1 devra être augmenté, il n'y a pas d'unanimité sur le fait que le soutien au titre de l'objectif 2 devrait en faire les frais.

4.5.1. Un certain nombre de représentations au sein du Comité ont souligné l'importance de ces ressources, notamment lors de chocs inattendus qui déstabilisent des secteurs économiques particuliers aux seins de régions données, et en tant qu'outil de promotion de la diversification économique de régions jusqu'à présent dépendantes d'industries traditionnelles en déclin. L'élargissement comme la tendance croissante à la mondialisation sont tous deux susceptibles d'aggraver ce problème pour les États membres actuels et futurs.

4.5.1.1. Il conviendrait que la Commission envisage sérieusement de créer, dans le budget communautaire, une ressource qui serait utilisée pour contribuer à stabiliser le revenu régional en cas de choc économique inattendu auquel l'État peut ne pas être en mesure de répondre en raison de contraintes budgétaires nationales imposées par le pacte de stabilité et de croissance. Cette ressource ne doit pas nécessairement être importante dans la mesure où elle ne serait utilisée que de manière exceptionnelle et ne pourrait être activée qu'à des conditions strictes fixées en commun par la Commission et le Conseil. On pourrait la qualifier de ressource «d'initiative» améliorée.

4.5.2. Le Comité entend insister sur deux points fondamentaux. D'une part, certaines ressources des fonds structurels doivent perdurer afin de permettre à l'Union européenne de faire face à des chocs économiques imprévus qui menacent de déstabiliser dangereusement une région en particulier. Une extension et une plus grande consolidation du programme d'initiatives communautaires peuvent apporter une réponse. D'autre part, les besoins très particuliers des régions géographiquement défavorisées (par exemple les régions périphériques, rurales, montagneuses et maritimes) doivent continuer à être soutenus dans le cadre des fonds structurels.

4.5.3. Comme pour les régions relevant de l'objectif 1, le handicap économique est étroitement lié au handicap social et il est fondamental que les efforts au niveau communautaire continuent à être dirigés vers les régions défavorisées en général et non uniquement vers le sous-groupe le plus important au sein de cette catégorie.

4.5.4. Il est toutefois possible de mettre en place des mécanismes de remplacement pour traiter certains aspects des problèmes de cohésion économique et sociale au sein de régions de l'objectif 2. Le Comité recommande notamment que des études soient menées quant à la possibilité d'appliquer la méthode ouverte de coordination dans ce domaine. Les États

membres seraient amenés à se fixer des objectifs politiques spécifiques concernant les mesures de cohésion économique et sociale (points de référence) puis à orienter leur politique économique nationale en conséquence. Non seulement cette méthode présente l'avantage de réduire la charge qui pèse sur le budget communautaire mais elle garantit que les décisions sont prises au niveau le plus approprié du système de gouvernance communautaire.

4.5.4.1. Si une «méthode ouverte» est adoptée pour ce domaine politique, il est essentiel qu'elle mette en pratique les enseignements clés tirés de la période qui a fait suite aux réformes de 1988 nées de l'adoption généralisée d'une méthode communautaire de soutien au titre de la politique structurelle, notamment le partenariat et la programmation. Il importe que tout renforcement du rôle des États membres dans le cadre des efforts de l'Union européenne en matière de cohésion continue à respecter les principes fondamentaux de cette politique, principes qui ont largement contribué à sa réussite.

4.5.5. Bien que le Comité préconise un examen de l'opportunité d'adopter la «méthode ouverte» pour aborder certains aspects des problèmes de développement économique des régions relevant actuellement de l'objectif 2, toute action en ce sens devrait intégrer les divers dispositifs en matière de «meilleures pratiques» de déploiement de mise en place et de suivi.

4.6. Il convient que les politiques de cohésion économique et sociale, quelle que soit leur forme, continuent à accorder la priorité à l'investissement dans des domaines politiques nécessaires au renforcement du potentiel de croissance économique à long terme de la région. Les politiques publiques, par le biais des fonds structurels, continueront, dans les régions moins favorisées, à jouer un rôle essentiel dans trois domaines:

- l'investissement dans les infrastructures économiques,
- l'investissement dans des programmes d'éducation et de formation,
- l'investissement dans les technologies et les transferts de technologies.

4.7. Le Comité recommande de mener un vaste réexamen de la cohésion économique et sociale en vue de la prochaine période d'initiatives en matière de politique structurelle. Depuis les réformes de 1988, la cohésion économique et sociale a été déterminée en fonction de critères économiques étroits — les niveaux de revenus par habitant et des données en matière d'emploi. Bien que ces deux indicateurs aient le mérite d'être facilement disponibles, objectifs et comparables, aucun n'appréhende les aspects essentiels des handicaps sociaux auxquels il faut s'attaquer. Le Comité rend hommage au travail réalisé par le Comité de la protection sociale visant à élaborer des indicateurs appropriés en matière d'intégration sociale et souligne qu'en outre la dimension territoriale est prise en compte dans ces indicateurs.

4.8. Un large consensus se dégage pour reconnaître que les interventions au titre de l'objectif 3 sont une composante fondamentale d'une stratégie réussie en vue d'atteindre la cohésion économique et sociale et que ces mesures devraient être maintenues dans les prochaines réformes des politiques structurelles. À cette fin, il est essentiel de mettre en place des passerelles d'intégration efficaces vers l'emploi pour les groupes les plus défavorisés de la société. Dans ces conditions, il convient d'envisager le rôle des entreprises — ou de l'esprit

d'entreprise — dans la mise en œuvre de mesures de formation et de recyclage. Bien que cela soit difficile à mesurer, il est généralement admis que les attitudes culturelles et éducatives vis-à-vis de l'esprit d'entreprise jouent un rôle important dans l'exploitation du potentiel régional en matière de développement économique. Le Comité préconise que ces réflexions alimentent le processus de réexamen, tant au niveau de l'Union européenne que des États membres.

Bruxelles, le 18 juillet 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la « Proposition modifiée de Décision du Conseil relative aux règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités à la mise en oeuvre du programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour la période 2002-2006 »

(COM(2001) 823 final/2 — 2001/0327 (CNS))

(2002/C 241/30)

Le 28 mai 2002, le Conseil a décidé, conformément à l'article 7 du Traité Euratom, en combinaison avec l'article 3, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social a décidé de charger la section « Marché unique, production et consommation » de préparer les travaux du Comité en la matière et a désigné en tant que rapporteur général M. Malosse.

Lors de sa 392^e session plénière (séance du 18 juillet 2002), le Comité économique et social a adopté, à l'unanimité, l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le CESE regrette la saisine tardive qui lui a été transmise, malgré ses compétences exclusives en matière consultative relatives au Traité Euratom. Le CESE, en effet, attache une grande importance à ces compétences en raison du caractère très sensible de l'énergie nucléaire par rapport à la société et de la nécessité d'une information et d'une consultation adéquates.

1.2. L'énergie atomique pose en effet une problématique très forte en terme d'implication des citoyens à travers la nécessité d'exploiter de nouvelles formes d'énergie non polluantes et les problèmes de risque majeur et de traitement des déchets que pose le nucléaire. Le CESE souhaite que soit clairement exprimé le souci de renforcer les modèles

d'évaluation de performance et de sûreté/sécurité dans ce domaine par des mécanismes permanents d'information, de consultation et de formation. Il s'agit ainsi de mettre en place un processus de meilleure gouvernance afin de définir les meilleurs choix stratégiques et d'apporter les réponses aux préoccupations des citoyens dans le domaine de l'exploitation de l'énergie atomique et de ses conséquences à long terme.

2. Les règles de participation au 6^{ème} Programme-cadre RDT (Euratom)

2.1. Le CESE s'est exprimé dès le 21 février 2002 sur les règles de participation et les règles de diffusion pour la

mise en œuvre du programme-cadre de la Communauté européenne (1).

2.2. Dans cet avis, le CESE a élaboré des propositions concrètes qui visent notamment à assurer une simplification, une meilleure transparence et une meilleure cohérence par rapport aux objectifs de l'Union européenne. Toutes choses égales par ailleurs, ces remarques demeurent pertinentes et sont adressées aux règles concernant le programme *Euratom*. Le Comité veut insister en particulier sur la nécessité d'une simplification plus radicale des formalités de dépôt de dossiers. Il souligne également qu'il conviendrait d'éclaircir les modalités de participation de petites et moyennes entités (entreprises, universités ...) dans la mesure où le lien solidaire qui est imposé aux participants peut constituer un obstacle de taille. En effet, dans le secteur *Euratom*, une part importante des activités de recherche peut être confiée également à des entités petites et moyennes.

2.3. Le CESE renouvelle également ses mises en garde à propos de la possibilité qui serait désormais confiée aux consortia de procéder eux-mêmes à des appels d'offres pour certains travaux ou l'extension de certaines activités. Le Comité insiste pour qu'ils s'effectuent suivant le cadre défini par la Commission afin de garantir transparence, égalité de traitement et cohérence par rapport aux objectifs du programme (2).

2.4. Le CESE souligne l'importance des dispositions financières, y compris en matière de contrôle et suggère, afin d'apporter davantage de clarté, qu'elles soient regroupées dans un chapitre spécifique de la proposition de décision.

2.5. Par rapport aux règles de participation concernant les programmes de la Communauté européenne, celles concernant les programmes *Euratom* s'en distinguent essentiellement par trois différences:

2.5.1. Une ouverture plus restrictive aux pays tiers (seuls les pays associés candidats sont mentionnés);

2.5.2. l'absence de règles de diffusion, justifiée par le caractère très sensible de ce secteur;

2.5.3. l'existence de règles particulières dans le cadre du domaine thématique prioritaire «recherche dans le domaine de l'énergie de fusion», qui établissent la possibilité de contrats d'association avec des États membres, des États associés ou des entités juridiques établies dans ces États.

3. Observations particulières

3.1. Il est clair que les règles concernant la participation des entreprises, des centres de recherche et universités des pays tiers doivent prendre en compte la dimension de haute sensibilité liée à la nature même de l'énergie atomique avec ses composantes scientifique, industrielle et politique et, donc, être plus restrictives et contrôlées. Cependant, il est indispensable de repenser ces règles dans un esprit d'ouverture et d'appui à l'égard de tous les acteurs concernés, au premier rang desquels les pays candidats qui sont confrontés aux mêmes problématiques de recherche énergétique, de gestion des déchets, de radioprotection, de sûreté et de sécurité nucléaire. Avec toutes les précautions d'usage, des collaborations devraient pouvoir être nouées, par exemple avec des pays ayant développé des technologies avancées (Canada, Japon, USA) ou des pays confrontés à des problèmes similaires (par exemple la Russie par rapport à certains pays candidats comme la Bulgarie et la Lituanie).

3.2. Malgré l'absence de règles relatives à la diffusion, pour les mêmes raisons de précaution, le CESE souligne le danger tout aussi important qui serait encouru du fait d'une insuffisance de diffusion de l'information scientifique et technique de ce secteur. Il convient de fixer des réserves, mais pas de fermer les portes. Ce qui reviendrait à définir un protocole technique très précis des contenus et modalités de diffusion qui prennent en compte les exigences de sûreté et de sécurité tout en préservant une transparence maximum.

3.3. Le CESE tient à souligner notamment la pertinence d'une approche sûreté sécurité par la formation des personnels et des citoyens. L'énergie atomique est considérée par tous, et de façon parfois syncrétique et indistincte, comme à haut risque. Deux moyens doivent être privilégiés:

3.3.1. Renforcement et amélioration d'outils et de procédures pour le développement de modèles fiables et incontestables d'évaluation de la sûreté et de la sécurité de l'énergie atomique;

3.3.2. La formation et l'information des citoyens et des personnels qualifiés.

(1) Avis du CESE sur la «Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil relative aux règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités et aux règles de diffusion des résultats de la recherche pour la mise en œuvre du programme-cadre de la Communauté européenne 2002-2006» (Rapporteur: H. Malosse — JO C 94 du 18.4.2002, p. 1).

(2) JO C 94 du 18.4.2002, p. 1, point 3.3.5.

3.4. En matière de contenu, le CESE a élaboré, dans son avis sur les programmes spécifiques des propositions qui permettraient de rendre cohérentes les axes de recherche avec les préoccupations des citoyens (notamment sur la question

du retraitement des déchets). Dans ce domaine, la recherche sur la sûreté/sécurité nucléaire compte parmi les points prioritaires de l'avis cité.

Bruxelles, le 18 juillet 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 sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux»

(COM(2002) 17 final — 2002/0021 (COD))

(2002/C 241/31)

Le 6 mars 2002, conformément à l'article 175 du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a approuvé son avis le 21 juin 2002 (rapporteuse: Mme Sánchez Miguel).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 18 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 63 voix pour, 3 voix contre et une abstention.

1. Introduction

1.1. Après une période assez longue entre la présentation du Livre vert⁽¹⁾ et du Livre blanc⁽²⁾, la Commission a publié une proposition de directive sur la responsabilité environnementale, qui établit le cadre juridique communautaire pour la prévention et la réparation des dommages causés à l'environnement. Cette proposition de directive a en outre pour ambition de donner le coup d'envoi aux actions prévues dans le VI^e programme cadre pour l'environnement⁽³⁾, lesquelles tendent notamment à permettre l'application du principe «pollueur-payeur».

1.2. Au cours des dernières décennies, les dommages causés à l'environnement se sont multipliés, comme le montre la

lecture de la proposition de stratégie communautaire pour le développement durable⁽⁴⁾; on lit dans ce document que cette détérioration peut être l'une des menaces les plus graves pour l'avenir de la nature. La législation⁽⁵⁾ destinée à assurer la protection de l'environnement n'a pas donné les résultats escomptés par suite notamment de l'inexistence de dispositions en matière de responsabilité pour les dommages causés à l'environnement. Cette situation montre la nécessité d'une législation à l'échelon communautaire, capable de prévenir et de réparer les dommages causés à l'environnement et oblige les responsables à payer les frais de régénération.

1.3. Bien que cette nécessité ait été reconnue, il y a lieu de mettre en valeur les difficultés rencontrées dans l'élaboration de la présente proposition, dans la mesure où il a été tenu compte des intérêts divergents qu'elle est censée régir; d'une

(1) Livre vert de la Commission de 1993 (COM(93) 47 final). Avis CES 226/94 (JO C 133 du 15.5.1994).

(2) Livre blanc de la Commission de 2000 (COM(2000) 66 final). Avis CES 803/2000 (JO C 268 du 19.9.2000).

(3) Avis CES 711/2001 (JO C 221 du 7.8.2001).

(4) Proposition de stratégie communautaire de la Commission européenne pour le développement durable du 15 mai 2001.

(5) Directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992) et Directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25.4.1979).

part, les intérêts généraux de protection de l'environnement, d'autre part, les intérêts particuliers des acteurs économiques et des administrations publiques; même si l'on doit reconnaître que tous les intérêts sont légitimes, il convient de déterminer une fois pour toutes la responsabilité de chacun dans son champ d'action et de compétence.

1.4. L'on ne saurait oublier lors de cet examen qu'il existe aujourd'hui une multitude de droits nationaux de nature très diverse, qui sont d'ores et déjà applicables dans la plupart des États membres. Cette situation peut constituer un élément de distorsion dans le contenu final de la législation; il est nécessaire dès lors de défendre une harmonisation au niveau communautaire, car il n'est pas toujours possible de disposer d'une législation nationale qui garantisse la dépollution des zones affectées, ce qui est l'un des objectifs les plus importants de la proposition. Il y a d'autres facteurs de facto: par exemple, le fait que tel ou tel dommage peut affecter à la fois plusieurs espaces nationaux; dans ce cas, plusieurs législations seront d'application, et il peut arriver que la législation en la matière fasse défaut.

1.5. La proposition tente de tenir compte de tous les intérêts en jeu, en ménageant un équilibre adéquat entre tous, et se fondant en permanence sur les objectifs environnementaux fixés tant par le VI^e programme cadre que par les autres législations communautaires qui constituent l'acquis environnemental, ainsi que par le contexte socioéconomique de leur application.

1.6. Avant de formuler le moindre commentaire sur la proposition, il y a lieu de mettre en relief la non-inclusion dans ladite proposition des dommages traditionnels (dommages causés aux personnes et dégâts matériels); l'on considère en effet qu'ils sont déjà couverts par l'action de responsabilité civile largement pratiquée au niveau national.

1.7. Une autre omission notable est la non-inclusion dans la proposition à l'examen de la responsabilité des OGM, qu'il s'agisse de la biodiversité en général ou de la santé des consommateurs; les raisons invoquées font référence à l'existence de la directive sur la responsabilité en matière de dommages causés par des produits défectueux⁽¹⁾; toutefois, même étendue, cette dernière ne couvre que les dommages causés aux produits non transformés, et ne semble pas dès lors être l'instrument adéquat compte tenu de l'évolution du débat et de la réglementation sur les OGM⁽²⁾.

2. Contenu essentiel de la proposition

2.1. La base juridique sur laquelle se fonde cette proposition est l'article 175 paragraphe premier du TCE; l'objectif de la proposition est la conservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement.

2.2. La proposition définit un cadre juridique pour la prévention ou la réparation des dommages environnementaux dans les hypothèses suivantes:

- Par «dommages environnementaux», l'on entend tant les dommages causés à la biodiversité que ceux affectant l'eau, objet de la directive cadre sur l'eau⁽³⁾, et ceux ayant trait à la pollution des sols. Conformément au principe du pollueur-payeur, l'exploitant qui a provoqué un dommage environnemental ou qui est confronté à la menace imminente de la survenue d'un tel dommage doit en fin de compte supporter le coût associé à la réparation. Toutefois, l'article 9 prévoit une série d'exceptions qui exemptent l'opérateur de toute responsabilité.
- Parmi ces exceptions, la proposition de directive mentionne les dommages occasionnés par les opérateurs titulaires d'une autorisation et par l'état des connaissances techniques.
- Étant donné que les actifs environnementaux (la biodiversité et les eaux) sont souvent exempts de droits de propriété, des dispositions autorisent des entités qualifiées ainsi que les personnes ayant un intérêt suffisant à demander aux autorités compétentes d'engager une action appropriée.
- Les dommages transfrontières se règlent, autant que possible, en coopération entre les autorités nationales des pays concernés, de manière à garantir que la réparation du dommage s'effectue en coopération avec l'exploitant dont l'activité a causé le dommage.
- Il est prévu un système double afin de mener à bien la réparation des dommages; la réparation est financée d'une part directement par l'exploitant responsable; d'autre part, l'autorité compétente confie à un tiers la charge d'effectuer ladite réparation, de manière à déterminer le ou les exploitant(s) responsable(s) à qui imputer le coût de la dépollution. En tout état de cause, une combinaison des deux approches est également possible afin de veiller à ce que la réparation soit effectuée correctement.
- La création d'une assurance financière facilite le recouvrement des frais et évite que l'insolvabilité des responsables n'empêche la réparation d'avoir lieu.
- Sont exclus de cette directive les dommages environnementaux causés par les opérateurs titulaires d'une autorisation ou par l'état des connaissances techniques.
- Les dérogations prévues pour l'exonération de la responsabilité ne s'appliquent pas en cas de négligence, bien que la législation nationale des États membres puisse modifier les conditions d'application de l'exonération selon leurs propres règles.
- Le régime proposé ne doit pas avoir d'effet rétroactif; de même, des délais de prescription sont prévus pour la mise en œuvre de l'action en responsabilité.

(1) Directive 85/74/CEE modifiée par la Directive 99/34/CE (JO L 141 du 4.6.1999).

(2) CES 358/2000 (JO C 125 du 27.5.2000) et CES 694/2002 adopté le 30 mai 2002.

(3) Directive 2000/60/CE cadre sur l'eau — JO L 237 du 22.12.2000.

— La proposition prévoit une évaluation économique qui porte sur les questions essentielles de rentabilité, à savoir les coûts et les bénéfices, notamment la répartition des coûts entre les acteurs économiques et les incidences attendues sur la compétitivité industrielle, l'effet sur la prévention, l'assurance financière des responsabilités potentielles et l'évaluation des dommages aux ressources naturelles.

2.3. De fait, la proposition de directive à l'examen exclut en bonne partie certains domaines importants et potentiellement préjudiciables pour l'environnement, tels que par exemple les risques et les dommages nucléaires, ceux qui sont dus à la pollution par des hydrocarbures, par des transports de substances nocives et potentiellement dangereuses, etc. La Commission soutient que l'existence de conventions internationales qui réglementent la responsabilité civile dans ces domaines, conventions signées par la majorité des États membres, rend inutile pour le moment leur inclusion dans la proposition de directive.

2.4. Il y a lieu de signaler que la proposition à l'examen présente des difficultés du fait de la complexité juridique du domaine et des exemptions d'application. Un effort doit être fait afin de rendre la rédaction compréhensible à toute personne intéressée à son application.

3. Observations

3.1. Le CES accueille favorablement le régime de responsabilité environnementale à caractère objectif, qui tente de prévenir les dommages et de rendre la nature à son état initial, conformément au principe «pollueur-payeur». Toutefois, tout en reconnaissant le caractère positif de la proposition de la Commission face au non-respect de nombreuses directives environnementales par les États membres, il juge nécessaire de formuler un certain nombre d'observations qui s'inscrivent dans le droit fil de ses avis antérieurs afin d'en améliorer le contenu, notamment sur les thèmes sur lesquels existent des divergences entre les organisations de protection de l'environnement et les opérateurs économiques, sur le champ d'application et la responsabilité des opérateurs, tant publics que privés.

3.2. En ce qui concerne le champ d'application, il convient de signaler que la législation proposée s'appliquera uniquement aux dommages résultant du non-respect des normes environnementales en vigueur, dont la liste figure à l'annexe I⁽¹⁾. Toutefois, l'inclusion des dommages affectant la biodiversité pose quelques problèmes supplémentaires, dans la mesure où elle se limite aux espaces protégés par le réseau Natura 2000, la directive «Habitats» et la directive «Oiseaux», alors que ce dernier ne rassemble pas tous les espaces d'importance communautaire (de fait, la superficie concernée par la proposition de directive représente moins de 20 % du territoire et des zones côtières de l'UE). Il serait souhaitable que la Commission invite tous les États membres à satisfaire à l'obligation imposée à cet effet par la directive 92/43/CEE⁽²⁾.

(1) On trouve dans cette liste 18 directives qui ont toutes trait aux dommages affectant les eaux ou le sol, ainsi que les directives relatives à l'utilisation confinée et à la libération volontaire des OGM.

(2) JO L 176 du 20.7.1993.

3.2.1. Le CESE considère qu'il est important de préciser que la législation sur la responsabilité environnementale ne s'applique pas sur la base de l'existence de traités internationaux; en effet, l'inefficacité de ces derniers a été démontrée à l'occasion de nombreux accidents environnementaux graves survenus récemment sur le territoire de l'Union européenne; qui plus est, nombre de ces traités caractère sectoriel⁽³⁾ ne sont pas entrés en vigueur ou n'ont pas été ratifiés par la majorité des États membres de l'UE.

3.2.2. La Commission devra envisager la nécessité de compléter les normes internationales — s'il est démontré qu'elles sont inefficaces pour couvrir les dommages environnementaux de l'UE — par le biais d'une initiative communautaire qui pourrait figurer dans la proposition de directive à l'examen.

3.3. Autre thème d'importance capitale: celui qui se réfère aux définitions établies à l'article 2. Préciser le contenu de ces définitions évitera toute ambiguïté dans l'application de la législation, dans la mesure où l'on limitera le caractère arbitraire de la transposition par les États membres. En ce sens, il serait souhaitable de renforcer et de clarifier certaines définitions:

3.3.1. La biodiversité, telle que définie par rapport aux Directives 79/409/CEE (habitats) et 92/43/CEE (oiseaux), est une notion relativement limitée. C'est pourquoi la plupart des associations consultées proposent de l'élargir aux sites non protégés lorsque les dommages altèrent un site de manière grave ou peuvent avoir des répercussions sur la santé des habitants⁽⁴⁾.

(3) Il existe un instrument sectoriel qui a été signé mais qui n'est pas encore entré en vigueur: le protocole de Bâle de 1999 sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages résultant des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination. D'autres initiatives sont prévues ou sont en cours: un éventuel instrument de responsabilité conjointe conforme à la convention d'Helsinki de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur la protection des eaux) et un ou plusieurs autre(s) instrument(s) relatif(s) à la responsabilité (à moyen terme), conforme(s) à la Convention sur la diversité biologique et au Protocole de Carthage sur la biosécurité. Pour être complet, mentionnons également l'unique régime horizontal existant en matière de responsabilité environnementale au niveau international, à savoir la Convention de Lugano de 1993 sur la responsabilité civile pour les dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement. Signalons toutefois que cette convention n'est pas entrée en vigueur et qu'il est peu probable que la Communauté y adhère dans un avenir proche.

(4) Lors du sommet de Barcelone des 15 et 16 mars 2002, le Conseil de l'environnement du 4 mars 2000 a présenté la stratégie de développement durable. Dans les orientations pour l'avenir, au paragraphe 38, il est dit qu'il «convient de progresser dans le domaine de la protection et de la conservation de la biodiversité dans tous les secteurs et toutes les activités concernés», et de «mettre pleinement en œuvre le réseau Natura 2000 et d'assurer la protection, dans les domaines ne relevant pas de ce réseau, des espèces protégées au titre des directives relatives aux habitats et aux oiseaux».

3.3.1.1. Il y a lieu de tenir compte, dans la définition de la biodiversité, de l'incidence des OGM à court et à moyen terme.

3.3.2. Entité qualifiée: toute personne ou toute entité qui participe à l'application de la responsabilité environnementale du fait de son intérêt pour l'environnement. Le CES souhaite que la proposition limite la reconnaissance de ces entités à partir d'une double perspective:

- ce sont les États membres qui établiront, dans leur législation, les critères pour leur reconnaissance;
- seules seront reconnues les entités à finalité environnementale.

3.3.2.1. Nous estimons que l'existence de cultures différentes va porter préjudice aux organisations des pays les plus en retard sur le plan environnemental; de plus, les organisations habilitées à défendre l'environnement mais qui n'ont pas la défense de l'environnement comme but premier seront exclues, tout comme les syndicats et les organisations patronales, bien que les unes et les autres puissent jouer un rôle capital dans la prévention des dommages environnementaux.

3.3.3. Dommages environnementaux: il en existe trois catégories:

- les dommages à la biodiversité;
- les dommages affectant les eaux;
- les dommages affectant les sols.

3.3.3.1. Alors que la définition des dommages affectant les eaux est clairement précisée dans la directive 2000/60/CE, ce n'est pas le cas pour la définition des dommages affectant la biodiversité et les sols⁽¹⁾. Il serait souhaitable dès lors de préciser le contenu de ces deux définitions.

3.4. L'une des finalités les plus importantes de la proposition est la prévention des dommages environnementaux — l'autorité compétente a un rôle important à jouer à cet égard. Le problème — sur lequel le CES a déjà attiré l'attention dans plusieurs avis — est la complexité de l'organisation administrative de la majorité des pays de l'UE; l'attribution de compétences environnementales à plusieurs autorités parfois très décentralisées est pour le moins source de confusion au moment d'agir en matière de prévention.

3.4.1. Dans l'intérêt de la prévention, il convient:

- en premier lieu, d'exiger des États membres la délimitation claire et précise des compétences entre les diverses autorités afin d'empêcher tout chevauchement ou cumul dans les actions entreprises;

— en deuxième lieu, parmi les exigences requises pour assurer l'intervention administrative, il convient de déterminer la procédure de recouvrement des frais occasionnés par les mesures de prévention lorsque ces mesures sont prises en charge par l'autorité compétente; dans le cas contraire, l'on déplacerait le régime de responsabilité du pollueur et l'on ferait payer la collectivité.

— en troisième lieu, le CES reconnaît l'importance d'établir des règles pour le recouvrement des coûts en cas d'intervention de l'autorité compétente, tant en cas de prévention que de réparation de dommages. C'est la raison pour laquelle, tout en reconnaissant l'importance du contenu de l'article 7, il estime qu'il convient de l'orienter davantage vers l'organe chargé d'exiger le respect de cette responsabilité (art. 13).

3.5. En ce qui concerne l'imputation des coûts, dans l'hypothèse où il y aurait plusieurs responsables, on a opté pour un double système: responsabilité solidaire ou responsabilité proportionnelle. Bien que ce double système ait pour but de faciliter l'adaptation de la directive aux systèmes juridiques des États membres, l'on notera qu'il est difficile de déterminer le degré de responsabilité en matière de dommage environnemental, ce qui ne facilite pas son utilisation dans la pratique.

3.5.1. La responsabilité solidaire pour les cas où un même dommage est causé par plusieurs exploitants facilite l'action en responsabilité, dans la mesure où il n'est plus nécessaire d'identifier un par un chacun des opérateurs; l'action proportionnelle doit être entreprise contre chacun des exploitants responsables du dommage. Le CESE envisage en principe la possibilité de définir un système de responsabilité solidaire, parce que ce système facilite l'action; toutefois, le choix devrait être laissé aux États membres en fonction des circonstances.

3.6. La désignation de l'autorité compétente crée une certaine ambiguïté. S'il est certain qu'il peut y avoir, selon les États, plusieurs organes compétents en fonction de l'organisation territoriale, il n'en est pas moins vrai que les actions en justice en matière de responsabilité civile sont instruites par des magistrats qui ne sont pas nécessairement spécialisés dans le droit de l'environnement.

3.7. Le CES reconnaît que l'établissement d'une garantie financière destinée à améliorer l'efficacité de la législation était l'une des demandes qu'il avait formulées dans son avis sur le Livre blanc. Toutefois, le fait que les agents économiques ne sont pas tenus de prendre une assurance de responsabilité environnementale lorsqu'ils exercent des activités énumérées dans les directives de l'annexe I, comme il est précisé à l'article 16, peut affaiblir l'efficacité de la proposition.

4. Propositions de modification

4.1. Le caractère de norme fondamentale (ou minimale) de la directive à l'examen exige de la part de la Commission un effort de clarté et de précision supérieur à celui exigé pour toute autre disposition législative, car sa finalité n'est pas uniquement le respect des normes environnementales en

⁽¹⁾ Communication du 16 avril 2002 — COM(2002) 179 final.

vigueur figurant à l'annexe I mais aussi la prévention et la réparation des dommages environnementaux survenant dans l'espace de l'Union européenne. Une application uniforme de cette norme suppose de réviser les concepts de l'article 2.

4.2. La réparation des dommages causés à l'environnement est l'une des nouveautés les plus importantes de la proposition de directive. Les normes en vigueur prévoient uniquement des sanctions administratives qui se traduisent par des amendes. La réparation des dommages incombe à l'opérateur responsable bien que l'autorité compétente puisse se substituer à lui, au cas où il serait difficile de le localiser. Cette réparation à titre substitutif pose un certain nombre de problèmes:

4.2.1. La procédure de réparation prévue à l'annexe II, diverses options permettant à l'autorité compétente de procéder au choix du critère pour la mener à bien. Le CESE estime qu'il y a lieu d'éviter l'utilisation d'un critère unique, spécialement le critère de moindre coût. Il y a lieu de tenir compte du critère de restauration à l'état originel (antérieur au dommage).

4.2.2. La récupération du coût de la réparation, lorsque cette dernière est effectuée par l'autorité compétente, doit être l'un des axes fondamentaux de l'action de responsabilité; en cas contraire, les frais incomberont aux citoyens.

4.2.2.1. Cependant, lorsque existe l'exception prévue à l'article 9 paragraphe 3 alinéa b), l'on peut envisager de partager la réparation entre l'administration et l'opérateur si ce dernier a agi avec négligence.

4.3. La désignation de l'autorité compétente est du ressort des États membres. C'est là un des thèmes qui peuvent avoir une incidence particulière sur l'harmonisation communautaire. Le Comité estime dès lors que:

- la responsabilité de la désignation est du ressort des États membres, selon les dispositions de chacun d'entre eux en matière de répartition des compétences;
- au cas où il existerait différents niveaux de compétence, il convient de délimiter clairement la compétence de chaque autorité afin d'éviter tout chevauchement d'actions ou toute concurrence entre les autorisés;

- l'exécution des actions de responsabilité civile dans tous les pays de l'Union européenne n'est pas du ressort de la juridiction civile; il existe des systèmes d'intervention des autorités administratives. La procédure se fait alors par la voie du contentieux administratif, laquelle est généralement longue et complexe. Compte tenu de l'expérience en matière d'action civile de responsabilité pour des produits défectueux dans l'UE, la juridiction civile nous semble le niveau le plus approprié pour être déclarée comme autorité compétente en matière d'action environnementale.

4.4. S'agissant de la garantie financière, le CESE estime que l'absence d'obligation en la matière peut être un obstacle à la réparation du fait de l'insolvabilité de l'opérateur. La Commission devrait définir une typologie des risques afin que les compagnies d'assurances proposent les polices appropriées. Néanmoins, il serait souhaitable de créer des fonds nationaux ou territoriaux qui seraient financés par le recouvrement obtenu grâce aux sanctions économiques prévues en cas de non-respect des directives figurant à l'annexe I. De la sorte, les sanctions rempliraient le rôle qui est le leur, à savoir la réparation des dommages environnementaux.

4.5. En ce qui concerne la non-rétroactivité de la norme, se pose le problème de la réparation des dommages historiques ou antérieurs. L'on rappellera, comme cela figure à l'article 19 paragraphe 2, que le caractère actuel ou non des dommages est déterminé par la preuve apportée par l'opérateur à l'origine du dommage afin d'établir que le dommage environnemental a été causé par une activité qui s'est déroulée avant la date d'entrée en vigueur de la directive, ce qui l'excluerait du champ d'application de cette dernière.

4.6. Enfin, l'on soulignera l'importance des rapports que sont tenus d'effectuer les États membres aux termes de l'article 20 et de l'annexe III. Dans un délai de 5 ans, l'on pourra alors évaluer:

- l'application des normes;
- la nécessité de modifier les normes afin de donner un caractère temporel au contenu actuel de la proposition.
- La modification de l'annexe I résultant de l'application de la directive dans le délai prévu.

Bruxelles, le 18 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les propositions d'amendements suivantes, ayant obtenu plus du quart des suffrages exprimés, ont été rejetées au cours des débats:

Paragraphe 3.3.1

Modifier le texte comme suit: La biodiversité, telle que définie par rapport aux directives 79/409/CEE (habitats) et 92/43/CEE (oiseaux), est une notion relativement nouvelle, limitée. ~~C'est pourquoi la plupart des associations consultées proposent~~ Avant de l'élargir aux sites non protégés, il y a lieu dès lors d'expérimenter la proposition de la Commission. ~~Lorsque les dommages altèrent un site de manière grave ou peuvent avoir des répercussions sur la santé des habitants¹.~~

Résultat du vote

Voix pour: 19, voix contre: 37, abstentions: 0.

Le texte suivant a été rejeté au profit de l'amendement approuvé lors de la session plénière. Toutefois, il a obtenu un quart des voix:

Paragraphe 4.2

Supprimer.

(«Contrairement aux hydrocarbures et aux sources d'énergie renouvelables, l'industrie du nucléaire est exclue du champ d'application de la directive et bénéficie donc d'un traitement de faveur. Les conventions existantes dans le domaine du nucléaire ne couvrent pas les dommages environnementaux et prévoient, dans les autres cas, des taux d'indemnisation extrêmement faibles qui ne reflètent pas le coût réel. Le Comité recommande par conséquent de supprimer le paragraphe 4, relatif à l'exclusion, de l'article 3 de la directive»).

Résultat du vote

Voix pour: 29, voix contre: 27, abstentions: 4.

Avis du Comité économique et social sur le «Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix»

(COM(2001) 370 final)

(2002/C 241/32)

Le 14 septembre 2001, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social sur le Livre blanc 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 19 juin 2002 (rapporteur: M. García Alonso).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 18 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 53 voix pour, 2 voix contre et zéro abstentions.

1. Observations générales

1.1. Le Comité économique et social européen accueille avec intérêt la présentation de ce Livre blanc sur les transports, dont l'objectif est de tenter d'apporter une réponse globale aux défis qui se posent au secteur pour la prochaine décennie et d'examiner les interactions avec les autres politiques communautaires, et tout particulièrement, avec celles qui concernent le marché intérieur et l'environnement, ainsi que de créer un cadre de référence qui prenne en considération l'élargissement prévisible de l'Union européenne.

1.2. Le Comité approuve nombre des éléments et des suggestions présentés dans ce livre blanc et va par conséquent, dans un souci de résumer les apports de ceux-ci, centrer ses observations sur les aspects sur lesquels il a un point de vue différent de celui de la Commission européenne, en essayant avec celles-ci d'enrichir le débat et de rechercher les meilleures solutions dans un climat de compromis.

1.3. Pour réaliser une analyse systématique du Livre blanc, les aspects à caractère général auxquels le CESE juge utile d'apporter des contributions constructives seront exposés ci-après et seront suivis de nouvelles contributions constructives, en suivant la structure-même du document à l'examen.

1.4. Le problème principal que le Livre blanc pose, de l'avis du CESE, et qui est à l'origine de la plupart des suggestions dont il fait l'objet, est dû au traitement excessivement uniforme des problèmes soulevés et à l'approche tout aussi uniforme des solutions proposées, tant dans le domaine territorial, qu'économique, social, environnemental, culturel, etc. L'Europe des quinze, sans parler de la future Europe des vingt-sept, n'est pas un territoire uniforme. Les situations et les circonstances qui prévalent dans les quinze États membres sont différentes et requièrent par conséquent, dans la mesure du possible, des traitements distincts.

1.5. S'il est vrai que le livre blanc reconnaît l'existence de déséquilibres territoriaux importants au sein de l'Union européenne, il ne prend cependant pas en considération, dans ses approches et la formulation des mesures, le fait que les caractéristiques géographiques, orographiques, territoriales, économiques, démographiques, etc. ne sont pas uniformes, et qu'il faut essayer de trouver un traitement différencié du transport en fonction des particularités de chaque pays ou région. Il est admis que la problématique des pays du centre de l'Europe est totalement différente de celles des pays périphériques et insulaires et que tout traitement homogène, qui pècherait par un excès d'homogénéisation, en matière de transport, peut conduire à certaines discriminations et produire des effets préjudiciables à un groupe de pays comme à l'autre.

1.6. La première observation, critique celle-ci, se réfère au net tournant que ce livre blanc marque par rapport au livre blanc antérieur de 1992, qui misait résolument sur l'ouverture à la concurrence et la compétitivité, en liant le processus aux progrès du marché intérieur communautaire. Le CESE souscrit au principe selon lequel les pouvoirs publics, tant nationaux que communautaires, ont suffisamment de pouvoir pour organiser et réguler le marché au bénéfice des opérateurs et des consommateurs, ainsi que pour en contrôler le fonctionnement et le respect des règles de concurrence. Toutefois, il estime que certaines des mesures proposées pour rééquilibrer les modes de transport ne doivent pas constituer une distorsion de la concurrence. Le CESE approuve néanmoins l'application du principe de «concurrence régulée» aux services d'intérêt économique général, dont relèvent les transports publics dans leurs différentes composantes, qui, comme il est dit à l'article 16 du Traité sur l'Union, occupent une place importante parmi nos valeurs communes, et qui sont essentiels pour la promotion de la cohésion sociale et territoriale.

1.7. Premièrement, il y a contradiction entre le fait de privilégier, à travers certaines actions à caractère économique

et fiscal, certains modes de transport, qui relève d'une politique dirigiste et uniformisée, et le fait de favoriser dans le même temps, à l'intérieur de chaque secteur, une politique de libéralisation et de concurrence. La concurrence est ainsi «canalisée» entre les modes de transport alors qu'une pleine concurrence est exigée à l'intérieur de chacun d'entre eux, sans tenir compte du fait que certains critères doivent être les mêmes dans les deux domaines, tels que l'impact environnemental ou encore la qualité et la sécurité du service.

1.8. Deuxièmement, le CESE met un accent particulier non seulement sur le droit du citoyen à se déplacer mais également sur le caractère stratégique du transport de marchandises pour le développement des pays et l'approvisionnement des régions montagneuses et isolées, insulaires ou ultrapériphériques, à potentiel économique plus faible. Pour ces raisons, il recommande vivement à la Commission de faire en sorte que l'objectif de l'intégration du transport dans le contexte et la stratégie du développement durable n'implique pas, à aucun moment, une diminution de leurs possibilités économiques et de leur potentiel de développement harmonieux, mais plutôt une réorientation de la demande vers les modes de transport les plus sous-utilisés, plus sûrs et plus respectueux de l'environnement, afin de parvenir à une distribution modale plus équilibrée.

1.9. Troisièmement, et concernant la mobilité des personnes, le document ne met pas suffisamment en valeur le rôle du transport public par rapport à l'utilisation du véhicule particulier, dans le sens d'une réorientation de la demande en faveur du premier, de même qu'il n'y a pas de définition claire d'une politique d'orientation qui vise à favoriser l'utilisation de modes de transport appropriés à la distance à parcourir. En ce sens, le CESE estime qu'il faut s'efforcer de promouvoir des moyens alternatifs au transport privé par route au lieu de pénaliser ce dernier, ni en particulier l'autocar en tant que mode de transport collectif des personnes.

1.10. Quatrièmement, le Livre blanc n'a pas évité l'écueil du lieu commun à savoir: confondre les effets externes occasionnés par le transport et ses impacts négatifs, sans faire aucune référence aux bénéfices obtenus. À cet égard, il faut souligner que, indépendamment du fait que le transport, en tant qu'activité, contribue à la croissance économique et sociale du pays et permet un fonctionnement efficace et effectif du marché, les infrastructures contribuent à la convergence réelle et au plein emploi, en augmentant la productivité du secteur privé, la compétitivité du secteur des services et la mobilité des personnes, plus concrètement le tourisme intérieur et international.

1.11. Enfin, au nom de prétendues raisons de nature environnementale, certaines options économiques sont défendues, sans même considérer les apports des progrès technologi-

ques et de l'application de normes d'émissions plus sévères en matière d'atténuation des impacts environnementaux occasionnés par les différents modes de transport. À cet égard, la Commission devrait explicitement inclure l'amélioration du rendement énergétique et de l'efficacité du transport parmi les objectifs de la politique des transports et ses programmes d'action, et intégrer parmi les mesures concrètes à suggérer ou à adopter, l'augmentation progressive des poids lourds plus efficaces, qui consomment moins de carburant et polluent moins, l'utilisation de carburants de substitution (les biocarburants, par exemple), etc. Le Comité estime que ces actions sont plus efficaces pour atténuer l'impact sur l'environnement que nombre des mesures destinées à modifier arbitrairement la distribution des modes de transport.

2. Rééquilibrer les modes de transport

2.1. Le problème de la congestion, qui est un des points centraux du document, est abordé sans tenir compte du fait que c'est une réalité qui n'affecte qu'une infime partie du territoire communautaire, même s'il est vrai qu'elle compte une densité de population très élevée (ce qui est l'une des causes du problème) ou des régions où elle a un impact environnemental particulier (Alpes et Pyrénées). Il semble par conséquent inopportun, comme signalé précédemment, de concevoir une politique générale et uniforme des transports pour l'ensemble du territoire, alors qu'il fallait prévoir une politique spécifique pour chacune de ces zones.

2.2. Le Livre blanc n'approfondit pas suffisamment les différences qui existent entre les différents pays de l'Union, en proposant des solutions générales qui pénalisent gravement les pays périphériques et à l'intérieur de ceux-ci, les «zones éloignées» qui constituent la «périphérie de la périphérie». Il n'est pas envisagé de solution leur permettant de mieux s'intégrer dans l'espace communautaire et d'accroître leur compétitivité. Le CESE propose d'étudier des mesures économiques qui permettraient à ces zones d'accroître leur compétitivité.

2.3. Ensuite, il n'y a pas de quantification ni d'évaluation adéquate, s'agissant de congestion, de l'incidence respective des trois grandes catégories génératrices de trafic: transport privé de voyageurs, transport public de voyageurs et transport de marchandises, alors que celle-ci varie d'une zone à l'autre du territoire (incidence plus grande du transport de voyageurs à proximité des centres plus peuplés), sans oublier les variations horaire et saisonnière. Cela ouvre certaines possibilités pour une meilleure utilisation des infrastructures existantes, au moyen d'un établissement des priorités dans l'espace et dans le temps, qui ne sont examinées dans le Livre blanc qu'en rapport avec la tarification de l'utilisation des infrastructures.

2.4. En outre, l'option consistant à rééquilibrer les modes de transport mise presque exclusivement sur le renforcement du trafic de marchandises par chemin de fer alors que l'on n'a toujours pas résolu de manière appropriée les aspects pratiques liés au trafic multimodal, comme le CESE a eu récemment l'occasion de le dire ⁽¹⁾, et qui sont à l'origine du faible poids des alternatives à la route (qui les concurrence non seulement en termes de coût mais également en termes de flexibilité).

2.5. La critique, à répétition et indûment, du secteur du transport de marchandises par route («entorses trop fréquentes à la législation», «grande précarité financière de nombreuses entreprises», «tendance à tirer le prix du transport vers le bas au détriment des autres modes de transport») n'aide en rien à trouver une solution durable à moyen terme. À cet égard, il conviendrait de reconnaître les efforts accomplis au cours de ces dernières années et les progrès réalisés en ce qui concerne la formation, la qualification professionnelle, l'amélioration des techniques de gestion, l'introduction des nouvelles technologies de l'information, etc., de même qu'il faudrait insister sur la nécessité de poursuivre sur la voie de l'adoption de nouvelles mesures de nature à mettre fin aux situations comme celles qui ont été exposées.

2.6. Dans sa communication sur le deuxième paquet ferroviaire, intitulée «Vers un espace ferroviaire européen intégré», la Commission examine les raisons pouvant expliquer pourquoi le chemin de fer n'a pas su réagir face au rétrécissement continu de sa part dans le transport de marchandises. Le Comité est en train d'examiner le deuxième paquet ferroviaire et rendra prochainement son avis sur les propositions de la Commission. Toutefois, il soutient toutes les mesures pouvant favoriser un meilleur fonctionnement du trafic ferroviaire national et international de passagers ou de marchandises, soit à travers une concurrence accrue entre les opérateurs, soit en éliminant les multiples barrières, techniques et réglementaires existantes, sans que cela conduise à une détérioration des conditions sociales qui prévalent actuellement.

2.7. De même, et comme cela a été souligné dans un avis récent du Comité ⁽²⁾, il est urgent et nécessaire de renforcer le trafic de cabotage maritime et fluvial de marchandises, en réalisant les investissements appropriés dans les infrastructures et en favorisant toutes les mesures propices à la rationalité et à la compétitivité de ces secteurs. Par conséquent, le Comité est d'accord avec la Commission quant à la nécessité de rendre ces modes de transport plus fiables, plus efficaces et plus accessibles, et il soutient les mesures proposées en ce sens. Il y a lieu de souligner également que la flotte communautaire est essentielle pour que l'on puisse continuer à garantir l'approvisionnement énergétique et en matières premières de l'UE et

constitue une plate-forme fondamentale de sauvetage maritime en cas d'urgence. Le livre blanc fait une référence accessoire aux implications stratégiques du transport maritime, en reconnaissant aussi bien ses avantages que ses impacts, en termes d'émissions de polluants des navires, sans toutefois proposer une action qui soit proportionnelle à son importance puisqu'il ne propose aucune mesure concrète permettant de passer du modèle terrestre au modèle maritime.

2.8. Dans le cas concret du transport maritime de cabotage, le CESE approuve la proposition du Livre blanc de soutenir le développement des «autoroutes de la mer», à titre d'alternative compétitive au transport terrestre de marchandises, et de les intégrer dans les réseaux transeuropéens. De même, la proposition d'un cadre réglementaire pour le contrôle de la sécurité des passagers embarqués sur des paquebots de croisière en Europe pour lutter contre les risques d'attentat, à l'instar de ce qui est fait dans le transport aérien, mérite d'être soutenue.

2.9. Le CESE considère en outre que l'un des défis pour la prochaine décennie sera de garantir comme il se doit la préservation du savoir-faire communautaire; il réitère à cet égard les propositions formulées dans son avis relatif à la communication de la Commission sur la formation et le recrutement des gens de mer ⁽³⁾.

2.10. Le transport aérien doit se concevoir comme un transport de qualité, centré sur les longues distances et parfaitement interconnecté avec les services ferroviaires à haute vitesse ou de transport public de passagers. Sur cette base, le CESE soutient également la plupart des initiatives proposées dans le Livre blanc en matière de transport aérien, comme celles qui favorisent une meilleure gestion des ressources disponibles (aéroports, espace aérien), et ce toujours dans le souci d'une protection optimale de l'environnement (émissions et bruit en particulier). Il estime en outre qu'étant donné la nature-même de ce mode de transport, il faut que ce soit les forces du marché qui en dessinent les contours futurs, sans préjudice du maintien des réglementations actuelles qui s'appliquent aux services considérés «d'intérêt général» (îles et régions très isolées en particulier). Aussi s'avère-t-il nécessaire et urgent d'améliorer l'efficacité de l'espace aérien et d'augmenter la capacité des aéroports afin de pouvoir absorber la forte croissance du trafic aérien prévue. De même, la Commission doit inviter les États membres, dans le cadre de leurs politiques d'aménagement du territoire, à respecter la planification de la zone aéroportuaire ⁽⁴⁾.

2.11. Enfin, s'agissant de multimodalité, le Comité soutient aussi bien les initiatives présentées dans le Programme Marco Polo que l'inclusion des investissements en faveur de la multimodalité dans les réseaux transeuropéens de transport et la réglementation au niveau communautaire de la fonction d'intégrateurs de fret, dans l'objectif d'en renforcer le rôle dans le contexte de l'Union.

⁽¹⁾ JO C 95 du 30.3.1998, p 21.

⁽²⁾ JO C 40 du 15.2.1999, p. 3.

⁽³⁾ COM(2001) 188 final.

⁽⁴⁾ JO C 125 du 27.5.2002.

3. Supprimer les goulets d'étranglement

3.1. L'initiative relative aux réseaux transeuropéens de transport (RTE) s'est avérée certes excellente, mais elle est encore loin d'avoir atteint ses objectifs ambitieux. Cela est dû au fait-même qu'ils s'inscrivent dans le long terme, à la nécessité de mettre d'accord les autorités nationales, régionales, voire locales, des différents pays et, en particulier, aux contraintes budgétaires en périodes de forte contraction des dépenses publiques (satisfaction des critères de convergence du Traité de Maastricht). Il faut ajouter à cela le fait que le secteur privé n'est pas suffisamment associé au processus, dans de nombreux cas, pour pouvoir participer activement à la mise en place de ces réseaux.

3.2. Aussi, toute initiative visant, comme il est dit dans le Livre blanc, à donner un élan aux réseaux transeuropéens doit-elle s'attaquer à ces problèmes de base. Si, d'une part, le Comité approuve la stratégie d'action proposée dans ce document, il considère, d'autre part, que l'augmentation proposée, à hauteur de 20 % de la contribution communautaire maximale aux projets ferroviaires transfrontaliers qui traversent des barrières naturelles, s'avère raisonnable. De même, il estime que ces aides devraient s'étendre aux autres modes de transport et que le recours au financement croisé pour ce type de projets ne devrait intervenir que dans des cas très concrets, comme il est dit au paragraphe 3.4.

3.3. Il semblerait qu'un degré particulier de priorité doit être attaché à l'augmentation de la capacité de connexion à travers les Alpes et les Pyrénées, en recourant à des formules les plus respectueuses possible de l'environnement, et à la combinaison de cette augmentation avec un recours accru aux alternatives offertes par le trafic maritime de marchandises et avec un renforcement de la sécurité dans les tunnels, nouveaux ou existants. Le CESE attend avec intérêt la proposition que la Commission entend présenter en vue d'améliorer la sécurité dans les tunnels. Cependant, le CESE estime que la proposition de la Commission relative à la construction d'un nouvel axe ferroviaire pour améliorer la perméabilité des Pyrénées est insuffisante. Il faudrait compléter cette action, qui implique un long délai de conception, d'acceptation sociale et de mise en œuvre, par l'ouverture de nouveaux accès par route qui permettraient d'absorber à moyen terme la forte augmentation du trafic existant entre le Nord de l'Afrique, la péninsule ibérique et le reste de l'Europe ainsi qu'entre les péninsules italienne et grecque et le reste de l'Europe.

3.4. Le Comité émet de sérieuses réserves quant aux «formules de financement croisé» indiquées dans ce chapitre du livre blanc et qui seront analysées de manière plus détaillée dans le chapitre suivant. En règle générale, il est opposé à tout type de subventions croisées sauf si la formule s'applique à des cas vraiment exceptionnels en raison de leur ampleur, comme peut l'être la traversée des Alpes ou d'autres défilés tout aussi critiques situés sur une grande liaison, et avec l'accord des pays les plus directement concernés.

3.5. À titre complémentaire, le CESE estime nécessaire d'instaurer et d'appliquer des formules nouvelles et innovantes pour le financement et les aides communautaires qui permettraient d'achever plus rapidement le réseau transeuropéen de transports, sans appliquer de nouvelles redevances ou impôts au transport par route, qui pourraient fausser les conditions de concurrence entre les différents modes de transport. À ce propos, l'on pourrait suggérer la création d'un fonds d'infrastructures de transport qui pourrait être alimenté, à l'échelle de chaque État membre, par des contributions provenant du versement d'un petit pourcentage prélevé sur le PIB ou des éventuelles augmentations annuelles de celui-ci (dont une partie proviendra de cet investissement dans l'amélioration des infrastructures de transport). Ce fonds pourrait être assigné progressivement au cofinancement de projets, sur la partie du territoire de chaque État membre concerné, ou pourrait être utilisé comme un fonds de garantie ou à effet de levier, qui encouragerait la participation des investisseurs privés, en rendant possible le développement de Partenariats Public/Privé (PPP).

4. Placer les usagers au cœur de la politique des transports

4.1. Le Comité tient à dire qu'il est surpris de voir que sont regroupées dans un même chapitre la question de la sécurité routière et celle de l'internalisation des coûts pour les usagers, alors qu'elles ne relèvent pas des mêmes critères ni, plus particulièrement, du titre du chapitre.

4.2. En ce qui concerne le thème de la sécurité, le Comité approuve la plupart des actions prévues dans le livre blanc, parmi lesquelles l'harmonisation de la signalisation, une diffusion des meilleures pratiques pour la prévention des accidents ou le développement de nouvelles technologies. Toutefois, considérant le principe de subsidiarité, il n'est pas favorable à l'harmonisation d'aspects tels que le taux d'alcoolémie ou les limitations de vitesse. Par conséquent, le Comité suggère à la place la formule de la recommandation adoptée conjointement par le Conseil et le Parlement européen, ce qui laisse une marge de manœuvre aux gouvernements nationaux pour décider de l'opportunité et du calendrier d'une éventuelle harmonisation de cette nature.

4.3. Toutefois, le CESE estime qu'il conviendrait de progresser sur la voie de l'harmonisation des types de sanctions dans certains domaines, comme celui des limites maximales de vitesse ou de l'immobilisation des véhicules. En ce sens, la Commission pourrait définir une série de conduites punissables afin que les États membres puissent établir des mesures efficaces et dissuasives en cas d'infraction.

4.4. Le Comité juge insuffisant le rôle attribué à la protection des piétons et, en particulier des cyclistes, en matière de sécurité routière et aurait voulu que l'attention soit attirée sur le développement accru nécessaire, dans de nombreux pays, de voies spéciales pour ces derniers à titre d'alternative au trafic urbain ou de courte distance.

4.5. Le Comité a accueilli favorablement la récente communication de la Commission «Vers un espace ferroviaire européen intégré»⁽¹⁾, dont l'objectif principal est la poursuite de la réforme du secteur ferroviaire et qui propose d'adopter une approche commune en matière de sécurité ferroviaire, et la création d'une Agence ferroviaire européenne qui aurait entre autres fonctions celle de trouver des solutions communes dans le domaine de la sécurité.

4.6. Le CESE partage totalement l'approche de la Commission en ce qui concerne la défense des droits des usagers (information, modalités de réclamation, indemnisations, etc.), à l'instar de ce qui est prévu dans le transport aérien, et il appelle à les étendre à tous les autres modes de transport et à les y faire appliquer également.

4.7. Le Comité souscrit au principe énoncé de la «vérité des coûts pour l'utilisateur», et à l'objectif selon lequel «l'action de la Communauté doit donc viser à remplacer progressivement les taxes existantes pesant sur le Système de transport par des instruments plus efficaces pour intégrer les coûts d'infrastructure et les coûts externes».

4.8. De même, le Comité partage la philosophie selon laquelle l'on passera graduellement en matière de taxation d'un système de paiement fixe à des redevances sur la base d'un système modulé en fonction de paramètres tels que l'utilisation, la zone du territoire concerné ou l'impact sur l'environnement, ce qui permettrait d'accroître la souplesse et l'adaptabilité de la politique européenne des transports, comme nous le demandons dans nos observations initiales.

4.9. Toutefois, en ce qui concerne la mise en œuvre de ce principe, le Comité relève dans la proposition de la Commission de nombreux aspects sur lesquels il émet des réserves justifiées ou qu'il considère comme pouvant être contraires à l'objectif poursuivi, à savoir:

4.9.1. À aucun moment n'est mentionnée, avec la clarté nécessaire, la nécessité de garantir la neutralité fiscale des mesures proposées. Nombre des taxes actuelles frappant les transports ont été inspirées non d'une préoccupation environnementale mais d'une logique de taxation. Le risque existe par conséquent que les nouvelles redevances visant l'internalisation des coûts soient conçues comme un impôt «supplémentaire» et non «complémentaire» à ceux qui existent déjà, qui permettrait d'augmenter les recouvrements fiscaux.

4.9.2. Ensuite, l'instauration au niveau communautaire d'un système de paiement pour les infrastructures, avec néanmoins,

comme le dit la Commission, une grande marge de pouvoir discrétionnaire quant à son application par les États membres, doit se faire simultanément dans la totalité des moyens de transport et pas seulement dans l'un ou l'autre de ceux-ci. Particulièrement significatif à cet égard est le fait que l'électricité, utilisée principalement par le secteur ferroviaire, doit refléter également de manière appropriée la fiscalité et les coûts externes environnementaux supportés par les modes de transport alternatifs.

4.9.3. Le CESE émet des réserves quant à la proposition du Livre blanc de ne pas inclure les véhicules particuliers dans la tarification de l'utilisation des infrastructures, faisant valoir que ce n'est pas du ressort de la Commission mais plutôt de celui des autorités nationales ou locales, dès lors que cela peut entraîner une discrimination positive en faveur de ceux-ci. L'augmentation récente du trafic de véhicules particuliers a une nette incidence sur les conditions de circulation du transport commercial, tant au plan national qu'intracommunautaire. Par ailleurs, son impact important sur les effets externes, accidents, encombrements, pollution, émissions de polluants, etc., est évident, si l'on considère qu'ils représentent 90 % du kilométrage total parcouru par tous les véhicules dans l'UE (tout en étant néanmoins responsables d'une part sensiblement inférieure des différentes émissions polluantes).

4.9.4. Le Comité, dans l'attente d'une proposition annoncée de la Commission sur le gasoil professionnel, est favorable à la réduction de l'impôt spécial sur le gasoil, en contrepartie de l'introduction de l'impôt sur le kilométrage, qui est à l'étude au sein de la Commission, car autrement, l'on assisterait à une double imposition, et à une augmentation considérable de la charge fiscale des véhicules lourds, qui se répercuterait négativement sur le coût du transport. Par ailleurs, la proposition de la Commission d'harmoniser à la hausse l'impôt spécial sur le gasoil aura un effet très négatif pour les pays où les impôts sont inférieurs à la moyenne communautaire.

4.9.5. Le Comité exprime sa grande préoccupation quant à la création de «surplus de recettes d'exploitation des infrastructures». Tout d'abord, la gestion des infrastructures relève dans de nombreux cas de l'initiative privée et un système tel que celui qui est proposé peut être source de complexité et de contrôles fiscaux compliqués des activités. Ensuite, la gestion de ces «fonds excédentaires captifs» va entraîner de graves conflits d'intérêts entre les modes de transport et entre les autorités nationales, régionales et locales.

4.9.6. Il estime par conséquent que toute redevance d'utilisation des infrastructures qui serait convenue (en plus du péage relevant de l'exploitant de celles-ci), doit être inscrite comme une recette courante dans les budgets publics nationaux ou régionaux (en fonction de chaque pays) et que le financement

(1) COM(2002) 18 final.

de nouvelles infrastructures doit se faire également, dans une transparence totale, sur la base des budgets publics. Une seule exception à cette règle pourrait être envisagée, à titre exceptionnel, pour certaines actions comme celles relatives aux percées alpine et pyrénéenne ou d'autres actions d'intérêt et de dimension communautaire et qui impliquent au moins trois pays membres.

4.10. Le Comité accueille avec une très grande satisfaction les autres mesures présentées dans ce chapitre du livre blanc. Il estime particulièrement intéressantes les réflexions sur la promotion de l'intermodalité pour les personnes et la création d'une charte des droits (et des obligations) des passagers des différents modes de transport. Toutefois, il estime qu'il faudrait également proposer des mesures concrètes visant à améliorer l'accès aux transports et les conditions de transport pour les usagers à mobilité réduite. Il invite par conséquent la Commission à introduire, dans ses propositions les mesures pertinentes en la matière, voire à élaborer une communication spécifique, dans le cadre de l'Année européenne du handicap 2003.

4.11. La confirmation du caractère de service public reconnu au service transport public de voyageurs est particulièrement intéressante et va dans le sens du point de vue exposé à plusieurs reprises par le Comité. Le Comité invite par conséquent la Commission à approfondir cette voie et à éviter d'éventuelles actions contradictoires telles que la récente proposition de règlement sur le transport public de voyageurs, qui a en réalité déjà été modifiée, dont certains articles, dans leur version initiale, rendaient difficiles, voire empêchaient, la pleine application de ce principe⁽¹⁾. Pour cette raison, il soutient également l'assouplissement du système de notification des aides aux entreprises de transport de voyageurs, sous certaines conditions relatives aux obligations de service public et en dessous de seuils déterminés.

4.12. En ce qui a trait à la rationalisation du transport urbain, le Comité estime que la stratégie prioritaire doit miser clairement sur la promotion et l'échange de bonnes pratiques (d'autant qu'elle relève des autorités locales) et il considère par conséquent qu'il faudrait prévoir un programme communautaire institutionnalisant le développement de telles pratiques ainsi que l'information y relative à l'adresse des citoyens européens, sans le soutien et la collaboration desquels elles ne pourraient se développer. Par ailleurs, il estime nécessaire de réaliser des investissements et des programmes de transport en vue d'améliorer la qualité du transport dans les grandes conurbations connaissant une congestion du trafic, et il faudrait à cette fin allouer des aides économiques au titre des fonds communautaires.

5. Maîtriser (organiser) la mondialisation des transports

5.1. Le Comité est surpris par la connotation négative de ce titre qu'il considère inopportun, d'autant que le texte qui suit s'éloigne de cette vision catastrophiste. Le CESE aurait préféré le titre suivant: «Ordonner et réguler la mondialisation des transports».

5.2. Le CESE juge également inopportune l'inclusion de la question de l'élargissement dans ce chapitre, qui pourrait donner l'impression aux pays candidats d'être écartés d'un livre blanc qui définit des orientations à un horizon qui s'étend bien au-delà de leur très probable date d'adhésion.

5.3. Le Comité s'est déjà prononcé à plusieurs reprises à propos de la stratégie des transports pour les pays candidats. Les points essentiels de celle-ci doivent être les suivants:

- éliminer les goulets d'étranglement aux frontières entre ces pays et les États membres actuels de l'Union européenne;
- combattre la concurrence déloyale du transport routier, tant en termes sociaux que de sécurité des véhicules;
- lutter contre les organisations d'immigration clandestine;
- favoriser un environnement propice à la concurrence et à la compétitivité de leurs chemins de fer pour leur permettre de conserver leur part actuelle du marché du fret;
- incorporer pleinement ces pays au réseau communautaire de transport multimodal et développer leurs réseaux fluviaux;
- exiger l'application rigoureuse, dès l'adhésion et sans aucune période transitoire, de la législation communautaire en matière de sécurité maritime et de contrôle par l'État du port.

5.4. Le Comité considère que la politique des transports au niveau international est un élément de plus dans la politique commerciale, voire à certains égards, de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et estime par conséquent que la Commission européenne devrait être dotée en la matière des compétences que les traités lui attribuent dans la négociation des Accords commerciaux internationaux. La Commission devrait avoir la capacité de négocier des accords internationaux en matière de transports afin de pouvoir remplir ses obligations découlant du droit dérivé et de la jurisprudence de la Cour européenne de justice. Il est par conséquent favorable à ce que la Commission, agissant dans le cadre du mandat et des orientations définis par le Conseil, représente en ce qui concerne les transports l'ensemble de l'Union au sein de tous les organismes internationaux compétents dans les politiques des transports, de même qu'il est partisan que cette compétence

⁽¹⁾ Avis du Comité JO C 221 du 7.8.2001, p. 31.

de la Commission s'étende à la négociation, au nom des quinze États membres, des accords en matière de transports avec des pays tiers.

5.5. Enfin, le Comité, qui à plusieurs occasions a marqué son soutien, et ce sans réserve, au programme *Galileo*, a pris

acte avec satisfaction de l'approbation de celui-ci par le Conseil européen de Barcelone. À nouveau, il fait valoir sa grande nécessité, tant du point de vue de sa dimension stratégique et industrielle que de celui de son efficacité pour le développement de nouvelles technologies qui permettraient une meilleure gestion du système global de transport.

Bruxelles, le 18 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, qui a recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés, a été rejeté lors de la discussion.

Amendement 3

Supprimer le point 1.7.

Résultat du vote

Voix pour: 18, voix contre: 26.

Avis du Comité économique et social sur «La Slovénie sur la voie de l'adhésion»

(2002/C 241/33)

Le Comité économique et social a décidé, durant sa session plénière des 30 et 31 mai 2001, conformément aux dispositions de l'article 23, paragraphe 3, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «La Slovénie sur la voie de l'adhésion».

La section «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2002 (rapporteur: M. Confalonieri).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 18 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 100 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

Avant-propos

Le présent document fait suite:

- à la discussion du document de travail présenté à la première réunion du groupe d'étude, le 30 janvier 2002 à Bruxelles;
- à la discussion de l'avant-projet d'avis présenté à la seconde réunion du groupe d'étude, le 27 février 2002 à Bruxelles;
- aux auditions des représentants d'organes institutionnels et d'organisations de la société civile de Slovénie, tenues par le groupe d'étude les 13 et 14 mars 2002 à Ljubljana et à la réunion de la section «Relations extérieures» qui s'est tenue à Bruxelles, le 27 juin 2002.

Les informations et observations contenues dans l'annexe constituent une partie intégrante et essentielle du présent document.

1. Les progrès vers l'adhésion

1.1. La Slovénie fait preuve de la plus grande disponibilité et de la capacité de rattraper l'Union dans tous les domaines, du domaine politico-institutionnel au domaine économique et social, en passant par le secteur culturel et les communications. Pour preuve, notamment, la transposition et la mise en œuvre de 90 % des chapitres de l'acquis communautaire, d'une part, et de l'autre, le développement des échanges et de la coopération, avec pour principaux partenaires, dans l'ordre d'importance, l'Allemagne, l'Italie, la France et l'Autriche.

2. L'importance stratégique pour la région des Balkans

2.1. Seul pays de l'ex-Yougoslavie sur la voie de l'adhésion à l'Union, la Slovénie prouve qu'elle est capable de saisir

efficacement les chances et les potentialités qu'offrent les politiques communautaires aux pays d'Europe centrale et orientale, qu'ils soient candidats ou non à l'adhésion. Cela vaut notamment pour la stabilisation et la cohésion de la région des Balkans où la Slovénie, qui participe au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est, s'affirme comme importante tête de pont avec pour rive méridionale son voisin d'en face, la Grèce.

3. Les échanges économiques avec l'Union

3.1. Les remarques qui précèdent trouvent leur fondement dans les données relatives aux échanges commerciaux. La valeur des exportations au départ de la Slovénie s'est accrue progressivement pour se rapprocher en 2000 de 60 % du PIB. Toutefois, les importations l'emportent encore de 16 % sur les exportations. Il est significatif que l'ébauche d'une amélioration de la balance commerciale soit due à un solde positif croissant dans les échanges avec les pays non communautaires, et surtout avec les pays de la région balkanique, à commencer par la Croatie. Nul doute qu'au cours de toutes ces années l'Union a été — et restera dans les années à venir — le principal partenaire de la Slovénie. En 2000 la part de l'Union dans les importations est de 68 % et de 64 % dans les exportations, ce qui donne un déficit commercial pour la Slovénie de 29 % dans ses rapports avec l'Union.

3.2. La Slovénie a conquis et est donc en train de renforcer sa position sur les marchés de grande importance pour l'Union. Il conviendra de tenir compte de cette donnée de fait dans le Traité d'adhésion et notamment dans l'établissement de la contribution financière de la Slovénie à l'Union, par rapport aux programmes d'aide financière de l'Union à la Slovénie. Cette question demeure l'un des principaux sujets de discussion, même s'il apparaît acquis, si l'on en croit les déclarations officielles de la Commission européenne, que l'Union assurera à la Slovénie après son adhésion des financements — notamment au départ des Fonds structurels — qui, additionnés aux autres programmes d'aide financière, correspondront complètement à la contribution financière de la Slovénie à l'Union. Cela correspond à la proposition de la Commission européenne selon laquelle aucun nouveau membre de l'UE ne doit devenir un contributeur net de l'UE.

4. Les rapports entre les populations dans la perspective de l'Union

4.1. De par sa dimension territoriale et démographique (dimension démographique supérieure uniquement au Luxembourg, à Malte et à l'Estonie), ainsi que par son potentiel économique, la Slovénie figure parmi les «petits» pays, lesquels sont déjà plus nombreux à l'heure actuelle et le seront encore plus suite aux nouvelles adhésions, par rapport aux principaux pays historiques de l'Union et aux leaders économiques, également à l'échelle mondiale. Cela exige la plus grande attention dans la Convention pour la réforme constituante de l'Union, et il convient d'impliquer dès à présent les populations intéressées à sa conception. Les phénomènes enregistrés dans l'opinion publique des différents États membres, dont ceux qui n'adhèrent pas encore à l'euro, sont autant de signes prémonitoires.

4.2. Il est dès lors nécessaire de mettre en place les instruments et les formes de communication les plus appropriées, notamment dans le domaine des mass-médias, de la télévision et de la presse, où la Slovénie a procédé récemment à une profonde réforme institutionnelle. Dans le même temps, il est indispensable de renforcer les échanges directs et ciblés à travers les partenariats transnationaux entre les organisations économiques et sociales, en mesure d'accorder une attention appropriée aux motivations de la population slovène qui, avant la signature du traité d'adhésion, sera appelée à l'approuver par un référendum. Il convient de tenir compte de façon spécifique de l'articulation socioéconomique non seulement de l'actuelle majorité de 60 % favorable à l'adhésion (selon des sources officielles), mais aussi et surtout du pourcentage restant, au demeurant considérable, de la population slovène. La contribution stratégique des associations économiques et sociales ainsi que des organisations non gouvernementales et religieuses pour la communication directe entre les populations et, par-là même, pour un ancrage plus profond de la cohésion supranationale de l'Union mérite un soutien durable. Dans cette perspective, la Slovénie doit être accueillie comme une nouvelle ressource pour le développement de l'Union.

5. Identités historico-culturelles et minorités dans la perspective de l'Union

5.1. La Slovénie se différencie des autres territoires de l'ex-Yougoslavie par le fait qu'elle a été liée, de façon ininterrompue depuis le moyen-âge, avec la partie germanophone des empires catholiques et donc de l'empire austro-hongrois, sous lequel la population slovène avait revendiqué la reconnaissance de son autonomie et de son identité linguistique. Les récents conflits dans les Balkans démontrent toutefois l'importance des affinités storico-culturelles avec leur enracinement confessionnel plus profond que celui de l'identité linguistique, dans le processus de transition vers une démocratie pluraliste et une économie de marché de type occidental. Il apparaît opportun,

au contraire, de dépasser toute perception schématique, statique et non évolutive, du concept d'«ethnies», dans la mesure où en réalité, elles n'apparaissent différenciées, voire incompatibles, que lorsque, en l'absence d'une autorité commune légitimée par des valeurs partagées, la compétitivité imposée par le marché prévaut sur la solidarité confrontée au manque de ressources.

5.2. La sauvegarde de la pluralité des langues dans l'unité supranationale doit être considérée comme une composante essentielle de la Convention pour la réforme constituante de l'Union, afin de garantir la parité effective des langues, en mettant l'accent sur les langues qui, comme le slovène (langue slave méridionale avec alphabet latin) — deviennent minoritaires dans le contexte communautaire. Dans ce cadre, les minorités linguistiques en deçà et au-delà des frontières nationales, Italiens et Hongrois en Slovénie et Slovènes en Autriche et en Italie, pourront bénéficier d'une reconnaissance plus poussée. Dans le développement de la coopération transfrontalière, il convient d'attacher une grande importance à ces minorités.

5.3. C'est précisément cette pluralité culturelle qui dépasse les frontières nationales qui forme la base essentielle de l'unité supranationale de l'Europe.

6. Le processus de transition: stabilité et cohésion, aspects critiques et opportunités

6.1. Le caractère relativement homogène de la population vivant sur son territoire, ainsi que sa position et son rôle d'interface économique entre la Communauté européenne et l'ex-Yougoslavie (cf. Accord pour le commerce et la coopération de 1980 et Communauté transfrontalière Alpes-Adria fondée en 1978) ont permis à la Slovénie, comme à aucun autre pays parmi les PECO, d'opérer une transition sans traumatisme mais au contraire graduelle vers une démocratie pluraliste et une économie de marché. Dès la naissance de la République de Slovénie, en 1991, les politiques de rapprochement tendaient vers l'objectif de l'adhésion et bénéficiaient du soutien de l'Union, même si le traité d'association (traité européen) ne fut conclu qu'en 1996, ayant été ralenti par la question de la restitution des propriétés d'avant-guerre, qui n'est pas encore complètement résolue. Dans l'optique du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union, il est significatif que la Slovénie se situe parmi les pays présentant la dette publique la plus basse, laquelle, bien qu'ayant augmenté en 2000, ne s'élève qu'à 25,8 % du PIB (pour la première fois, davantage à cause de la dette extérieure que de la dette intérieure).

6.2. Stabilité et cohésion intérieures ont constitué et demeurent le critère fondamental qui guide le gouvernement, conformément aux critères d'adhésion établis par le Conseil européen de Copenhague en 1993. Ce critère a été pour l'essentiel respecté dans le caractère graduel des réformes, qui a été cependant perçu comme un aspect critique temporaire du

processus de transition, par rapport surtout aux progrès des privatisations, à l'ouverture aux investissements et aux financements étrangers, au droit de propriété des étrangers, à la restitution des biens expropriés dans l'après-guerre. S'il faut reconnaître les résultats poursuivis et obtenus de la sorte: maîtrise de l'inflation et du chômage (à l'heure actuelle, l'inflation est encore supérieure mais le chômage est nettement inférieur aux moyennes respectives de l'Union), sauvegarde de la sécurité sociale, défense des prérogatives des citoyens slovènes dans les privatisations, protection vis-à-vis de certaines formes de capitalisme sauvage et de certaines spéculations financières, on ne peut pas ignorer non plus les obstacles qui ont freiné si longtemps et continuent de freiner une partie des investissements et des financements étrangers, avec pour effet de retarder les restructurations, l'innovation et la compétitivité des entreprises, et partant, le système économique dans son ensemble.

6.3. Bien que de propriété publique, les entreprises moyennes du secteur industriel et agricole fonctionnaient en grande partie en «auto-gestion», sous forme de coopératives, considérées comme une alternative à l'étatisme soviétique. Dans la plupart des cas, la privatisation a entraîné leur attribution aux associés précédents, en les morcelant en petites entreprises qui ont du mal aujourd'hui à se regrouper à nouveau en coopératives ou en formes de sociétés plus modernes, alors qu'elles en auraient besoin pour trouver des capitaux et se positionner sur le marché.

6.4. Lors de la première phase de transition, la politique de défense de l'emploi avait entraîné une certaine rigidité du marché du travail, qui freinait à son tour le processus de restructuration de l'industrie. Traditionnellement, la population slovène possède un niveau de formation professionnelle et d'instruction secondaire et universitaire relativement élevé. C'est là un mérite du système d'éducation et de formation qui était déjà en place et qu'elle n'a pas eu de mal à adapter aux nouveaux défis, comme on l'a vu dernièrement lors d'une réforme globale.

6.5. Ce n'est que récemment qu'ont été introduites les conditions permettant une ouverture effective du marché du travail aux citoyens communautaires. La loi sur les conditions de travail récemment adoptée garantit le cadre nécessaire à cette ouverture. Quant à la reconnaissance mutuelle des titres professionnels, elle n'est pas encore achevée. Cela vaut également pour le droit à la libre installation et à l'exercice d'activités indépendantes.

6.6. Il convient à présent de mieux identifier les nouvelles perspectives qui s'ouvrent, pour orienter de façon fiable et efficace les milieux financiers, des entreprises et des professions de l'Union. Mais il est également nécessaire de prévoir et de prévenir les risques potentiels pour l'emploi, les conditions de travail et la sécurité sociale, inhérents au passage complet à un

régime d'économie de marché et au système monétaire de l'Union. Les rapports présentés annuellement par l'agence gouvernementale UMAR/IMAD (Institut d'analyses et de développement macro-économiques) sur le développement général de la Slovénie consacrent en effet une grande attention aux effets du changement économique et social sur les relations et les conditions de vie humaines.

6.7. Les conditions cadres du processus de transition, de la politique économique, de la politique relative aux entreprises, à l'infrastructure, de la politique régionale, sociale et environnementale sont présentées de manière exhaustive dans l'annexe de cet avis, l'accent étant mis sur les mesures de mise en œuvre concernant la privatisation et la libre circulation, ainsi que sur le rôle de l'administration publique, des chambres économiques, du partenariat social et de l'organisation de la société civile.

7. Le rôle des partenaires sociaux et les stratégies de développement pour l'avenir

7.1. La Slovénie a ratifié la Charte sociale européenne révisée en juin 2001. Les partenaires sociaux sont constamment impliqués dans le processus législatif du fait qu'ils sont représentés au Conseil national, établi par la constitution comme un organe consultatif du Parlement. La Chambre de commerce a représenté jusqu'à présent les entreprises également vis-à-vis du gouvernement et dans les négociations collectives avec les syndicats. Cette situation a freiné l'évolution de l'autonomie syndicale et contractuelle. La concertation triangulaire au niveau gouvernemental continue en tout état de cause à prévaloir sur les négociations bilatérales par secteurs et entreprises. Dans ce contexte, il est prévu de conclure un «Contrat social 2001-2004», constitué d'un paquet de réglementations en matière de politique salariale, de droits des travailleurs, de santé et de sécurité sur le lieu de travail, de sécurité sociale et de politique de l'emploi.

7.2. Ce contrat s'inscrit dans une série de programmes et de plans stratégiques adoptés par le Parlement et le gouvernement, qui jettent les bases du développement de demain:

— Les «Objectifs stratégiques pour le développement du marché du travail jusqu'en 2006», approuvés par le Parlement, visent à accroître les niveaux d'instruction, à réaliser des programmes pour occuper les chômeurs, à réduire les déséquilibres régionaux, à faire passer le taux de chômage sous la barre des 6 %. Il s'agit d'un plan d'action qui a été élaboré sur la base de l'«Évaluation commune des politiques prioritaires en matière d'emploi», réalisée conjointement en 2000 par la Commission européenne et le gouvernement slovène.

- Le programme intitulé «Programme stratégique et orientations politiques en faveur du développement jusqu'en 2006» dont la mise en œuvre a été confiée à l'Agence gouvernementale UMAR/IMAD et auquel correspond également le «Programme de rapprochement économique», présenté à la Commission — est axé sur les ressources humaines pour le développement de la compétitivité. Conformément aux stratégies pour le marché du travail et le développement économique, le gouvernement a établi récemment un plan d'action pour le passage de la société à l'information, la création d'un système financier efficace, la reconversion et la restructuration de l'économie. Un plan spécifique a été adopté par le gouvernement en vue de développer les PME et l'esprit d'entreprise, dans la ligne de la politique communautaire en faveur des entreprises.
- Le «Plan national 2000-2003 en matière de recherche scientifique et technologique appliquée aux entreprises» mis en œuvre par l'Académie des sciences et le Conseil national de la recherche et du développement, associe les deux universités slovènes et de nombreux instituts de recherche appliquée, dont certains privés, et aspirent à des formes intégrées de financement public (lequel se situe déjà dans la moyenne de l'Union) et à des capitaux privés. Les structures de recherche ont démontré leur efficacité dans le cadre du V^e programme-cadre en matière de recherche scientifique de l'Union et sont représentées au sein du Comité pour le développement scientifique et technique (CREST). La Commission et le Conseil européen souhaitent, également en vue de la mise en œuvre du V^e programme-cadre, de voir s'étendre davantage la coopération entre les instituts slovènes et d'autres partenaires communautaires.

7.3. En revanche, plusieurs aspects sont encore inadaptés et exigent des actions urgentes, à savoir, l'articulation institutionnelle au niveau territorial et la capacité administrative d'utiliser correctement tant le Fonds social que les Fonds structurels et le Fonds de cohésion. Sur ce plan, en effet, les chapitres de l'acquis communautaire relatifs à la politique régionale et à l'agriculture pour les paiements directs apparaissent incomplets.

8. Environnement, transports, tourisme, services sociaux, défense des consommateurs

8.1. La productivité qu'imposent à l'économie slovène les conditions-cadres de l'Union pour l'adhésion peut, dans un premier temps, avoir fait reculer à l'arrière-plan la protection de l'environnement. Mais ces mêmes conditions-cadres incluent les réglementations environnementales de l'Union, dont l'application semble très bien progresser en Slovénie, également par comparaison avec les autres pays communautaires. La centrale nucléaire de Krsko, qui produit 20 % de l'électricité de la Slovénie et de la Croatie, remonte aux rapports économiques dans le contexte de l'ex-Yougoslavie avec la France. Elle a fait et continue de faire l'objet d'applications de sécurité de haut niveau, évaluées et développées dans le cadre

du programme-cadre de l'Euratom et généralement considérées comme adéquates tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Slovénie. Comme en Allemagne, il est interdit d'augmenter la production d'énergie nucléaire, qui sera progressivement remplacée par des sources d'énergie renouvelables. Le Programme national d'action pour l'environnement établit l'intégration de la sauvegarde de l'environnement dans les différentes politiques: industrielle, des transports, de l'énergie, de l'agriculture et du tourisme. Pour preuve, le plan national des transports, qui accorde la priorité au développement du chemin de fer pour les couloirs transeuropéens Est-Ouest et Nord-sud, qui se croisent sur le territoire slovène et sont considérés comme stratégiques par l'Union.

8.2. De plus, cela s'inscrit dans le droit fil de la Convention pour la protection des Alpes, à laquelle la Slovénie a adhéré, en même temps que l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Suisse et les principautés de Lichtenstein et de Monaco, et qu'elle a longtemps présidée. Bien que la Communauté européenne ait elle aussi adhéré à cette Convention de 1991 et que celle-ci concerne un bon tiers du territoire slovène, qui comprend le Parc national du Triglav (2 864 m), massif alpin qui est en même temps le symbole national de la Slovénie, les rapports de la Commission n'en font pas mention. Dans cette Convention figure même un paquet de mesures spécifiques pour le tourisme. Or, il se fait que le tourisme n'est pris en considération par la Commission que pour son apport économique, alors qu'il mériterait une plus grande attention, non seulement en raison de son incidence sur l'environnement, mais aussi de ses effets sur le marché du travail, et de certains aspects qui peuvent se révéler de potentielles distorsions du marché aux abords de la frontière avec l'Union.

8.3. On ressent surtout un besoin d'information et d'attention en référence aux services sociaux et notamment au système sanitaire, qui dans le passé se distinguait par son excellence dans un certain nombre de spécialités chirurgicales, au point d'attirer des médecins et des patients aussi bien d'Italie que d'Autriche. Le mouvement apparaît inversé à l'heure actuelle, à l'évidence à cause de l'insuffisance des dépenses publiques destinées à ce secteur. Aussi peut-on s'étonner de ce que la Commission se contente d'observer que «la Slovénie doit commencer à mettre en œuvre les réformes prévues dans le secteur de la santé afin d'alléger la charge budgétaire et de garantir la viabilité du système à long terme». De la même manière, la Commission juge positivement la nouvelle loi sur la sécurité sociale pour les personnes âgées et les handicapés, mais uniquement dans le contexte d'une réduction correspondante des dépenses publiques, ramenées à 0,7 % du PIB en 2000 (en réalité, cette réduction correspond à la fin des préretraites à titre d'alternative aux licenciements pendant la phase principale des restructurations).

8.4. Le programme national de défense des consommateurs, adopté pour la période 2001-2005, prévoit des mesures spécifiques et des interventions directes, mises en œuvre par le biais de structures gouvernementales spécialisées, avec la participation constante et qualifiée des organisations non gouvernementales des consommateurs, qui sont reconnues et soutenues financièrement par le gouvernement.

9. Rôle stratégique du management public et privé

9.1. Le programme national de transposition de l'acquis communautaire, qui se base sur l'accord de partenariat de 1999 et a été mis à jour le 31 mai 2001, indique les objectifs prioritaires à atteindre sur la base d'un calendrier bien précis. Le rapport de la Commission de novembre 2001 et ensuite les délibérations du Conseil européen de Laeken ont retenu parmi les priorités la nécessité d'appliquer de façon cohérente et efficace l'acquis communautaire, qui a été presque entièrement transposé par la Slovénie. À cette fin, la Commission et le Conseil préconisent avant toute chose une réforme de l'administration et de la fonction publique, conjointement à la loi prévue sur les organismes publics.

9.2. La Slovénie attache une importance fondamentale au développement et à la qualification du management public, tâches qui ont été expressément confiées à un secrétaire d'État auprès de la Présidence du gouvernement slovène et à une Académie administrative, qui ont adopté un plan systématique pour la formation. La Commission, pour sa part, a soutenu les projets «Twinning», dont beaucoup ont déjà connu une issue fructueuse alors que beaucoup d'autres sont prévus. Ils ont pour objectif la mise en œuvre des chapitres de l'acquis communautaire jugés les plus urgents. La planification et la réalisation de ces projets sont le résultat d'une coopération entre des experts slovènes et des experts provenant d'autres pays européens, qui ont acquis un savoir-faire exemplaire dans les différentes matières. Dans ce domaine, on attend beaucoup des organisations représentatives de la fonction publique, de leur disponibilité et de leur capacité de coopérer au niveau transnational et européen, également dans la perspective plus large du rapprochement souhaité entre les administrations publiques de l'Union.

9.3. On ressent également le besoin de renforcer et de former le management privé en fonction du développement des entreprises existantes et de la création de nouvelles entreprises, qui soient en mesure de répondre efficacement aux nouvelles opportunités offertes par l'économie de marché et par l'adhésion à part entière de la Slovénie à l'Union. À cette

fin, un rôle essentiel revient aux organisations de catégorie ainsi qu'aux organisations regroupant les employeurs et à leur coopération au niveau transnational et européen.

9.4. Les professions libérales et leurs ordres de catégorie font partie intégrante de ce contexte. Certaines professions ont déjà, du reste, instauré depuis longtemps des rapports transnationaux fructueux, visant surtout la reconnaissance mutuelle du droit à l'exercice de la profession dans les pays respectifs.

9.5. L'interdépendance entre modernisation de l'administration publique et innovation du système productif, l'efficacité des droits et des devoirs dans une interaction correcte entre les partenaires exigent une forte synergie entre public et privé, qui peut être obtenue notamment grâce à une formation conjointe des différentes catégories de la fonction publique, de l'entreprise privée et des professions libérales, représentées précisément au Comité économique et social européen.

10. Considérations finales

10.1. Le passage d'un système monocratique à une démocratie pluraliste, la conversion d'une économie d'État en une économie de marché, la transformation de la société qui en résulte, les changements que cela entraîne au niveau des relations sociales, des besoins et des aspirations guidant les comportements individuels et collectifs s'orientent sur les modèles existants, qu'ils soient bons ou mauvais. En ce sens, il convient de prêter parallèlement une attention critique à l'Union et à la compatibilité de ses politiques dans tous les domaines (politico-institutionnel, économique, social, environnemental et culturel) avec une économie de marché à la fois compétitive et axée sur un développement social et écologique soutenable, en référence aux pays en voie d'adhésion.

10.2. Enfin, le CESE estime que l'adhésion de la Slovénie, comme celle de chaque pays de l'Europe du Sud-Est, suppose une approche régionale globale, des instruments appropriés à la mise en œuvre d'une «politique» pour cette région et la stimulation de la coopération régionale.

Bruxelles, le 18 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

Avis du Comité économique et social sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Réactualisation 2002 sur la stratégie pour le marché intérieur: Tenir les engagements»

(COM(2002) 171 final)

(2002/C 241/34)

Le 11 avril 2002, la Commission européenne, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la communication susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 juin 2002 (rapporteur: M. Kenneth Walker).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 18 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 32 voix pour et 6 voix contre.

1. Introduction

1.1. Le Comité a déjà publié des avis sur la communication de la Commission du 24 novembre 1999, relative à une «Stratégie pour le marché intérieur européen⁽¹⁾», ainsi que sur la première⁽²⁾ et la deuxième⁽³⁾ réactualisation annuelle de cette stratégie. Le présent avis porte sur la troisième réactualisation annuelle de la Commission.

1.2. La troisième réactualisation annuelle de la Commission réunit les divers aspects de la politique du marché intérieur en un document unique et «fournit aux décideurs une feuille de route pour les dix-huit mois à venir». Elle repose sur une analyse détaillée, notamment à travers le processus de Cardiff⁽⁴⁾, des domaines où le marché intérieur doit encore être amélioré. Elle définit un certain nombre d'actions ciblées qui doivent être mises en œuvre pour combler ces lacunes.

1.3. La communication à l'examen décrit également les progrès réalisés depuis la réactualisation de l'année dernière. L'impression d'ensemble est mitigée. Le taux de réalisation des actions ciblées se situe juste au-dessus de 50 %, approximativement le même résultat que l'année dernière. Il y a eu des résultats notables mais dans l'ensemble les progrès n'ont pas été suffisamment rapides.

1.4. Le nouvel élan donné par le Conseil européen de Barcelone permet d'accélérer la réalisation des engagements pris. Assurer la continuité et obtenir des résultats constitue le

message central de la communication à l'examen, centrée sur les mêmes grands objectifs que celle de l'année dernière, à savoir:

- faire avancer énergiquement les réformes économiques convenues à Lisbonne et confirmées à Barcelone;
- se donner les moyens de recueillir les bénéfices qu'offrira bientôt un marché intérieur élargi;
- assurer que le marché intérieur apporte des avantages tangibles aux citoyens, notamment en tant que consommateurs, ainsi qu'aux entreprises, et plus particulièrement aux PME;
- continuer à mettre l'accent sur les «fondamentaux», c'est-à-dire les enjeux tels que l'harmonisation appropriée, la reconnaissance mutuelle, la transposition, l'application concrète et le respect des règles, la résolution des problèmes et la normalisation — qui sont indispensables pour assurer le bon fonctionnement — en pratique et pas seulement en théorie — du marché intérieur.

1.5. Le Comité n'a pas l'intention de répéter dans le présent avis les observations qu'il avait formulées à propos des précédentes réactualisations de la stratégie pour le marché intérieur; il se contentera de traiter des questions liées à l'orientation future de la stratégie et de la suppression des lacunes existantes.

2. Description des progrès réalisés

2.1. Dix ans ont passé depuis que la date du 1^{er} janvier 1993 a été fixée pour la première fois comme délai pour l'introduction du marché unique. L'Europe a parcouru un long chemin depuis, mais il reste encore beaucoup à faire. L'euro et l'élargissement vont générer une dynamique nouvelle à laquelle Lisbonne donne un élan supplémentaire.

(1) JO C 140 du 18.5.2000.

(2) JO C 14 du 16.1.2001.

(3) JO C 221 du 7.8.2001.

(4) COM(2001) 736 final du 7.12.2001.

2.2. La réforme structurelle est importante: elle est la clé de la préservation à long terme du modèle social européen. Elle est nécessaire parce que la capacité de l'Europe à engendrer une croissance durable et à créer des emplois de meilleure qualité dépend de la vigueur de son économie; après l'introduction de l'euro, des économies fortes et flexibles sont encore plus indispensables pour affronter les chocs extérieurs. Une économie forte permettra à l'Europe de conserver son modèle social unique, de tirer parti de sa diversité et de jouir d'une qualité de vie élevée.

2.2.1. Il faut résister à la tentation de retarder le changement. La réforme peut être difficile à mettre en œuvre dans la pratique et délicate à court terme. Elle se heurte souvent à la résistance de ceux qui ont des intérêts sectoriels étroits. Dans le climat économique actuel, il peut y avoir une tentation de ralentir le rythme de la réforme et de résister au changement. Nous en avons déjà connu des exemples. Mais un report des réformes serait une erreur. Il placerait l'Union dans une situation où elle ne pourrait guère bénéficier de la reprise mondiale, dont les premiers signes commencent à se manifester. Il restreindrait la capacité de nos entreprises d'innover et de se renforcer, et réduirait les chances de voir apparaître de nouvelles entreprises.

2.2.2. La réussite dépendra de la volonté politique; les promesses d'actions doivent être tenues. L'Europe a montré qu'elle peut se mobiliser et agir — si la volonté politique existe. Nous avons maintenant la possibilité de nous appuyer sur cette réussite. Notre capacité à y parvenir dépendra de la volonté politique qui doit être suffisante pour transcrire les engagements pris à Barcelone en actions concrètes.

2.3. Dans son analyse des progrès réalisés depuis l'année dernière, la Commission constate que le niveau général de réussite est encore trop bas. La responsabilité de cette lenteur est partagée par la Commission, le Parlement et le Conseil. La Commission n'a pas respecté quelques-unes des échéances qui lui avaient été fixées, concernant par exemple le Plan d'action pour l'amélioration de la réglementation et la Stratégie des services, mais dans la majorité des cas, les retards sont intervenus au Parlement et au Conseil, en ce qui concerne par exemple le brevet communautaire, le paquet législatif concernant les marchés publics et la directive sur les OPA.

2.4. Un tableau présentant les actions réalisées et non réalisées figure à l'annexe 2.

2.5. L'élan nouveau apporté par Barcelone permet d'accélérer le rythme des réalisations. Cette occasion doit être saisie. Jusqu'à présent, les engagements pris lors des Conseils euro-

péens n'ont fréquemment pas été traduits en actes au niveau des ministres se réunissant dans les différents Conseils. Ce «déficit de mise en œuvre» doit désormais être comblé sous peine de mettre en question la crédibilité globale de la stratégie de Lisbonne.

2.5.1. La valeur ajoutée de la Stratégie pour le marché intérieur tient au fait que l'ensemble a plus de valeur que la somme des éléments. Un grand nombre de actions proposées se renforceront naturellement en déclenchant simultanément un certain nombre de changements. En ne mettant en œuvre qu'une partie des actions proposées, on réduira fortement cet effet multiplicateur.

3. Les dix-huit prochains mois: le plan d'action de la Commission

3.1. Étant donné la lenteur des progrès réalisés jusqu'à présent, il faut accomplir un effort durable pour veiller à ce que toutes les actions ciblées soient enfin menées à bien. Point n'est besoin d'un flot d'idées nouvelles à ce stade, ni d'un changement de direction. Le travail en cours n'est encore qu'à moitié achevé. Les trois priorités clés sont la réforme économique, la préparation du marché intérieur à l'élargissement et l'amélioration de son fonctionnement pratique.

3.2. Sept États membres seulement ont réalisé l'objectif de transposition fixé à Stockholm. Un nouvel objectif a été fixé pour les États membres, qui devront, pour le Conseil européen du printemps 2003, avoir atteint un taux de transposition de 98,5 % et transposé 100 % des directives dont le délai de transposition est dépassé de deux ans.

3.2.1. Toutefois, la simple transposition de la réglementation communautaire en droit national ne suffit pas; le droit doit aussi être appliqué correctement dans la pratique. En réalité, il arrive bien trop souvent que des citoyens ou des entreprises qui souhaitent exercer les droits que leur confère le marché intérieur se heurtent à des problèmes pratiques, par exemple lorsque des citoyens rencontrent des difficultés à faire reconnaître leurs qualifications professionnelles ou lorsque des entreprises voient leurs produits retirés des rayonnages sans raison valable. La Commission peut mettre en place une procédure formelle d'infraction, mais la résolution des litiges peut prendre des années: deux ans dans la majorité des cas et bien plus lorsqu'une affaire va à la Cour de Justice⁽¹⁾. Il est préférable d'éviter les actions en justice quand les problèmes peuvent trouver une solution pragmatique; d'où l'importance du développement du réseau SOLVIT de résolution des problèmes⁽²⁾ et de la relance du service d'information des citoyens. La Commission a également imposé aux États membres un objectif de réduction d'au moins 10 % du nombre de leurs infractions résultant d'une mauvaise application du droit communautaire, d'ici juin 2003.

⁽¹⁾ Tableau d'affichage du marché intérieur n° 9, novembre 2001.

⁽²⁾ COM(2001) 702 final du 27.11.2001.

3.3. Les actions ciblées pour les dix-huit prochains mois ont été choisies en fonction de la contribution qu'elles peuvent apporter à la réalisation de ces objectifs prioritaires. Le nombre d'actions a été fortement réduit (de près de 80 l'année dernière à environ 30 cette année) afin d'assurer aux actions restantes une attention politique totale. Les actions ciblées ont été regroupées sous les quatre titres définis dans la communication initiale sur la Stratégie pour le marché intérieur ⁽¹⁾. Ces quatre titres sont les suivants:

- moderniser les marchés;
- améliorer l'environnement des entreprises;
- répondre aux besoins des citoyens;
- préparer l'élargissement.

3.3.1. La modernisation des marchés est un objectif essentiel. D'importants secteurs de l'économie européenne ne sont toujours pas assez compétitifs. Des secteurs clés du marché intérieur restent fragmentés et excessivement protégés de la concurrence. Le Conseil européen de Barcelone a insisté tout particulièrement sur la nécessité d'intégrer les industries de réseaux et le secteur financier. Ces secteurs représentent les pierres angulaires d'un marché intérieur pleinement opérationnel. Il importe d'accélérer la mise en œuvre du Plan d'action pour les services financiers. Des mesures ambitieuses doivent être prises pour renforcer l'intégration des marchés des services. Des marchés publics plus ouverts et plus concurrentiels permettront de réaliser d'énormes économies. Il faut rendre opérationnelle la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, des approbations de produits et des services financiers; rien qu'en 2000, les problèmes liés à la reconnaissance mutuelle ont réduit les échanges dans l'UE de près de 150 milliards EUR, mais il n'existe pas de solution miracle. Le déficit de normalisation doit être réduit; s'il est vrai que les travaux de normalisation ont été intensifiés, l'adoption d'une norme européenne peut encore prendre jusqu'à huit ans.

3.3.2. L'amélioration de l'environnement des entreprises est également une priorité. L'action visant à intégrer les marchés en éliminant les entraves au commerce n'aura de plein effet que si nous soutenons des entreprises créatives, dynamiques dans un environnement favorable à l'esprit d'entreprise et à l'innovation. Il faut encore progresser sur un certain nombre de fronts. Des aides d'État plus réduites et de meilleure qualité; le Conseil européen de Barcelone a invité les États membres à poursuivre la réduction des aides d'État tout en réorientant celles-ci vers des objectifs plus horizontaux. Il importe aussi d'améliorer l'environnement fiscal des entreprises dans toute l'Union en supprimant les barrières et les distorsions fiscales. Le fardeau de la réglementation nuit à la compétitivité des entreprises; son incidence sur les PME est particulièrement négative. En dépit de tout ce qui a été dit sur la nécessité d'améliorer la réglementation, la plupart des entreprises n'en

perçoivent toujours aucun effet concret sur leur activité quotidienne. La Commission a présenté au Conseil européen de Séville un plan d'action pour une meilleure réglementation, mais cela ne suffit pas — il faut également le mettre en pratique; les États membres doivent pleinement jouer leur rôle à cet égard. Pour promouvoir l'esprit d'entreprise, il importe tout d'abord que les États membres rendent la constitution d'une nouvelle société plus facile et moins coûteuse. Si l'Europe est sérieuse à propos de l'importance que revêtent la recherche et le développement, il faut impérativement sortir de l'impasse persistante concernant la proposition sur le brevet communautaire; sans une protection solide et peu coûteuse des brevets, l'Europe verra encore se creuser l'écart qui la sépare des États-Unis.

3.3.3. Le marché intérieur devrait servir les besoins des citoyens d'Europe. La concurrence est le meilleur ami du consommateur sans pour autant compromettre sa sécurité. Les règles relatives à la protection des consommateurs devraient promouvoir la concurrence et la libre circulation. Cependant, alors que les différences de prix se sont réduites au cours des dix dernières années, la convergence est en train de marquer le pas. D'après le rapport Cardiff et le Livre vert sur la protection des consommateurs ⁽²⁾, cela pourrait s'expliquer en partie par l'effet d'environnements réglementaires divergents. Répondre aux besoins des consommateurs exige aussi de poursuivre, d'une part, l'intégration du développement durable et de la protection de l'environnement ⁽³⁾ ainsi que les aspects de politique sociale dans les politiques du marché intérieur, et d'autre part la mise en œuvre du Plan d'action de la Commission, en matière de compétences et de mobilité, dont le but est de mettre en place un environnement plus favorable à des marchés européens du travail plus ouverts et plus facilement accessibles d'ici à 2005 ⁽⁴⁾.

3.3.4. Le marché intérieur est l'un des domaines clés, très visibles où l'on verra immédiatement si les nouveaux États membres sont prêts à la fois en théorie et en pratique. Étant donné l'imminence de l'élargissement, les pays candidats doivent continuer à renforcer leur capacité administrative, en particulier dans les domaines essentiels tels que les droits de propriété intellectuelle et industrielle, la reconnaissance mutuelle en général (et des qualifications professionnelles en particulier), les marchés publics et le blanchiment d'argent. Il est par conséquent d'autant plus important d'intégrer les nouveaux États membres dans le réseau de résolution des problèmes SOLVIT dans les meilleurs délais.

3.4. Les actions ciblées de la Commission sont présentées à l'annexe 3. Le Comité approuve ces objectifs dans les grandes lignes et invite le Conseil, le Parlement européen et les États membres à contribuer à leur réalisation.

⁽¹⁾ COM(1999) 624 final du 24.11.1999.

⁽²⁾ COM(2001) 531 final du 2.10.2001.

⁽³⁾ Stratégie du Conseil en vue de l'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du marché intérieur (8970/01).

⁽⁴⁾ COM(2002) 72 final du 13.2.2002.

3.5. Il est malaisé de mesurer les résultats d'une action des pouvoirs publics. Certains résultats précieux sont impossibles à quantifier; d'autres exigent tant de dépenses qu'ils ne valent pas la peine d'être quantifiés. Toutefois, mesurer seulement certaines choses vaut mieux que ne rien mesurer du tout. Il est plus important de mesurer des résultats que les moyens mis en œuvre; ce n'est pas le nombre d'actions ciblées ayant été menées à bien qui importe, mais leur incidence. Les actions devraient s'accompagner d'indicateurs; dans la prochaine réactualisation sur le marché intérieur, la Commission cherchera à expliciter les indicateurs avec lesquels il conviendrait de mesurer les progrès sur le terrain.

4. Observations générales sur la réactualisation de la stratégie pour le marché intérieur présentée par la Commission

4.1. En 2000, 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». Depuis, deux années ont passé, et l'écart entre l'Europe et les États-Unis s'est encore creusé en ce qui concerne les principaux indicateurs du dynamisme économique et de la compétitivité.

4.2. Cela est dû principalement à l'incapacité de progresser davantage sur la voie de l'achèvement du marché intérieur. Comme aux États-Unis, la majorité des échanges commerciaux en Europe relève du commerce intérieur; les échanges intra-communautaires représentent 63 % (1) du total. Comme l'atteste la communication de la Commission, l'incapacité à moderniser les marchés européens limite la croissance de ce commerce — les seuls problèmes de reconnaissance mutuelle représentant un manque à gagner de 150 milliards EUR par an. Le marché intérieur est tellement loin d'être achevé qu'il est souvent plus facile pour les entreprises européennes de traiter avec des clients extracommunautaires; afin que l'UE puisse accomplir sa mission, elle doit simplifier les échanges entre les États membres. Par conséquent, le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel la modernisation des marchés européens doit être un objectif prioritaire.

4.3. La lecture du document de la Commission laisse une certaine impression de déjà-vu. Les mêmes impératifs, les mêmes objectifs, les mêmes exhortations et la même absence décevante de progrès sont manifestes dans chacune des

communications publiées par la Commission sur le sujet. La Commission a prôné les mêmes mesures et les mêmes actions ciblées avec une logique admirable, mais les résultats souhaités ne se sont pas concrétisés. Le Comité note que la Commission reconnaît ne pas avoir respecté certaines des échéances qui lui avaient été fixées, notamment concernant le Plan d'action pour l'amélioration de la réglementation, à propos duquel le Comité avait déjà attiré l'attention dans un autre avis (2). Cependant, le Comité admet, comme la Commission, que les États membres, le Parlement européen et le Conseil sont largement responsables de cette absence de progrès.

4.4. Le Comité partage l'avis de la Commission quant à la nécessité d'une réforme structurelle. Malgré les engagements pris à Lisbonne et réaffirmés à Barcelone, la libéralisation des marchés de l'énergie progresse très lentement; certains États membres approuvent l'idée du bout des lèvres et ne semblent pas disposés à aller plus loin. Il semblerait qu'il y ait toujours une importante résistance au changement dans certains milieux, notamment au niveau des États membres; pour y remédier, il importera, comme l'a dit la Commission (3), d'inculquer de nouvelles habitudes, d'élaborer de nouvelles méthodes de travail et de développer une nouvelle culture administrative et politique. Cela nécessitera une approche «multi-organismes» dans le cadre de laquelle la Commission doit montrer l'exemple.

4.4.1. L'année dernière, dans son plan d'action de 18 mois, la Commission a réduit le nombre des actions ciblées, qui est tombé de 130 à 78. Ce chiffre est à présent passé de 78 à environ 30. Au cours de chacune des deux dernières années, le taux de réalisation des actions est resté relativement constant et n'a pas dépassé 50 %. Même s'il est à peu près certain que la Commission a raison lorsqu'elle déclare que cette nouvelle diminution permettra de concentrer plus efficacement les efforts politiques sur un nombre réduit d'actions ciblées, cette constante révision à la baisse des objectifs ne semble pas avoir donné lieu à la moindre amélioration du taux de réalisation. La Commission semble s'attendre à ce qu'une nouvelle réduction des actions ciblées implique que l'on pourra en réaliser davantage, mais l'expérience porte à croire que cette théorie de causalité, quelle que soit sa valeur, n'est pas applicable ici. Il semblerait que ce soit moins une question d'énergie politique que de volonté politique.

4.4.1.1. Dans les démocraties, la volonté politique repose sur la volonté de la majorité. L'achèvement du marché intérieur ne deviendra une réalité que si la majeure partie des citoyens européens reconnaît les avantages qu'elle peut en tirer.

(1) Commission européenne, février 2002.

(2) JO C 125 du 27.5.2002.

(3) COM(2001) 726 final du 5.12.2001.

4.4.2. Comme l'indique la Commission, «la constitution d'un cadre efficace pour le marché intérieur implique au préalable la transposition, par les États membres, des directives adoptées dans leur droit national». Le Comité approuve l'importance qu'attache la Commission à ce que les États membres transposent les actes communautaires dans la législation nationale correctement et dans les délais fixés. Actuellement, la transposition et l'application des directives dans les États membres sont causées d'un surcroît de complexité, de divergences et de retards. Afin d'éviter les distorsions de concurrence et la création de régimes législatifs différents, qui entravent et découragent les échanges intracommunautaires, il doit exister un degré élevé d'harmonie entre les instruments normatifs en vigueur dans les divers États membres. Cela ne peut pas être le cas lorsque tant d'États membres tardent à transposer la législation communautaire et que cette transposition est faussée par des interprétations nationales divergentes et l'usage répandu de dérogations et d'exemptions. Il n'est tout simplement pas acceptable que les États membres continuent à être autorisés à postposer effectivement le processus de transposition sine die.

4.4.3. Un exemple typique des retards pouvant survenir est celui de la directive sur les garanties des consommateurs ⁽¹⁾, qui à ce jour n'a été transposée que dans quatre États membres. Un nouvel objectif a été fixé en ce qui concerne les taux de transposition, qui devront atteindre 98,5 %, et 100 % pour les directives dont le délai de transposition est dépassé de deux ans, mais il semble a priori irréalisable.

4.4.4. Il ne s'agit pas non plus simplement d'une question de transposition. Toute une série de conditions doivent être remplies afin de pouvoir achever le processus d'intégration de la législation européenne dans le droit national de manière à assurer le degré d'harmonie nécessaire pour que le marché intérieur devienne une réalité. Les principales sont les suivantes:

- la transposition de la législation doit se faire de manière uniforme et en temps opportun;
- il y a lieu de créer la capacité administrative nécessaire pour permettre une mise en œuvre effective;
- il faut faire preuve de volonté politique pour assurer l'application de cette législation.

4.5. Le Comité est d'accord avec la Commission lorsqu'elle affirme que les actions proposées se renforceront mutuellement et produiront un effet multiplicateur qui serait fortement réduit si seule une partie des actions prévues était mise en œuvre.

4.6. Le Comité reconnaît que la Commission a raison lorsqu'elle estime que point n'est besoin d'un flot d'idées nouvelles à ce stade, ni d'un changement de direction. Il serait maladroit de tenter de réorienter le processus à ce stade. Il est cependant urgent de faire de sérieux progrès dans la réalisation des objectifs fixés par la Commission. Le temps est essentiel dans ce domaine. D'une manière générale, le Comité souscrit à ces objectifs et au degré de priorité que leur a conféré la Commission.

5. Observations relatives aux actions ciblées de la Commission

5.1. Moderniser les marchés

5.1.1. Le Comité convient avec la Commission qu'il est urgent que les États membres respectent l'engagement qu'ils ont pris à Barcelone, selon lequel tous les consommateurs européens d'électricité et de gaz autres que les ménages seront libres de choisir leur fournisseur à partir de 2004. Le Comité estime que la réalisation de cet objectif représenterait un progrès substantiel dans le processus de libéralisation des services, mais laisserait toujours aux États membres la possibilité de restreindre la liberté de choix des ménages; par ailleurs, il ne concerne pas bon nombre d'autres services essentiels. Cet objectif est donc loin d'être ambitieux, mais représente probablement la limite de ce qui est politiquement réalisable.

5.1.2. Comme l'affirme la Commission, «les services financiers constituent le lubrifiant du moteur de l'économie européenne». Lors de la réunion portant sur l'examen à mi-parcours du Plan d'action pour les services financiers (PASF) ⁽²⁾, les experts de haut niveau qui y participaient ont indiqué qu'un secteur financier intégré pourrait accroître annuellement de 43 milliards EUR le PIB de l'Union. Les consommateurs figureraient parmi les principaux bénéficiaires d'une telle évolution. Le Conseil européen de Barcelone a réaffirmé le rôle que doit jouer le PASF comme feuille de route dans cette démarche. Il a invité avec insistance le Conseil et le Parlement européen à adopter avant la fin de cette année les huit mesures législatives actuellement examinées. Le Comité se rallie à cette invitation.

5.1.3. La Commission estime qu'un renforcement de la concurrence dans les seuls services aux entreprises pourrait rapporter jusqu'à 350 milliards EUR au PNB de l'UE ⁽³⁾. Les services ont d'ores et déjà été de loin le facteur le plus important d'accroissement de l'emploi dans l'ensemble de la Communauté à la fin des années 90, et ils offrent le potentiel le plus important pour une croissance supplémentaire de l'emploi à l'avenir. Dans le domaine des services, la différence entre les taux d'emploi de l'UE et des États-Unis atteint 14 points de pourcentage, ce qui correspond à 36 millions d'emplois ⁽³⁾. Le Comité partage le point de vue de la Commission selon lequel, pour libérer ce potentiel, il est essentiel d'éliminer les dernières entraves à la prestation transfrontalière de services, à l'utilisation des services par les consommateurs et à la liberté d'établissement dans le marché intérieur.

⁽¹⁾ Directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation (JO L 171 du 7.7.1999).

⁽²⁾ Tenue à Bruxelles, le 22.2.2002.

⁽³⁾ COM(2000) 78 final du 1.3.2000.

5.1.3.1. Le Comité considère qu'il serait utile d'évaluer ce que coûte au contribuable européen le fait que les consommateurs ne puissent pas disposer de services fiables, accessibles à tous, offerts par un large éventail de fournisseurs. Une législation appropriée et/ou des codes de conduite sont nécessaires pour réglementer l'activité des sociétés offrant ce type de services et ces règles devraient être harmonisées dans toute la Communauté afin d'améliorer le fonctionnement du marché unique, d'éviter les distorsions de concurrence et de garantir une offre de services continue et de qualité constante. Il serait également instructif d'évaluer les coûts, en termes de chômage, de la situation actuelle dans le secteur des services. Ces évaluations seraient particulièrement éclairantes dans le contexte de l'élargissement.

5.1.4. Les marchés publics sont un autre domaine dans lequel il convient d'accélérer les réformes. Le pourcentage de marchés publics faisant l'objet d'une large publicité a augmenté, mais plafonne à 15 %. Le pourcentage de contrats portant sur des biens et des services d'autres États membres reste quant à lui sensiblement inférieur à 2 %. Dans le secteur privé, le pourcentage correspondant est de 20 %. La Commission a estimé qu'une plus grande ouverture des marchés de fournitures pourrait se traduire pour le contribuable européen par des économies de plus de 50 milliards EUR. Il est difficile de ne pas conclure qu'il s'agit là simplement d'une nouvelle manifestation du protectionnisme des États membres; en tant que telle, cette approche n'est ni conforme à l'esprit de l'Europe ni susceptible de faire progresser la mission de l'Union. Le Comité souscrit à la position de la Commission selon laquelle il est essentiel de progresser sur son paquet de propositions législatives et qu'il importe de résister fermement à toute tentative visant à le dénaturer, par exemple par un relèvement des seuils.

5.1.5. Le Comité pense comme la Commission qu'il est indispensable de veiller à une plus large acceptation du principe de reconnaissance mutuelle. La Commission précise que «dans de nombreux secteurs, ce principe fonctionne raisonnablement bien et permet d'éviter une réglementation inutile».

5.1.6. Le Comité déplore que l'adoption d'une norme européenne puisse encore prendre jusqu'à huit ans, et considère qu'il est urgent de trouver un moyen de rationaliser ce processus. Il ne peut tolérer l'absence de solution à ce problème. Le Comité estime également, comme la Commission, que la situation dans certains secteurs clés de l'industrie, tels que les produits de construction et les machines, demeure préoccupante. Comme le reconnaît la Commission, «il n'existe pas encore de véritable marché intérieur dans ces secteurs».

5.2. Améliorer l'environnement des entreprises

5.2.1. Le Comité partage l'opinion de la Commission selon laquelle l'Union doit soutenir les entreprises créatives et dynamiques. Cela nécessite la création d'une culture d'entreprise dans laquelle les entreprises peuvent prospérer, libres de toute contrainte bureaucratique inutile. La législation doit viser à faciliter les échanges plutôt qu'à les entraver. Le Comité estime que c'est une condition sine qua non d'une croissance économique durable.

5.2.2. Parmi ces contraintes, l'une des plus dommageables est le fardeau de la réglementation pesant sur les entreprises, qui, comme l'indique la Commission, doit être allégé. Le Comité a récemment publié deux avis ⁽¹⁾ sur la simplification et l'amélioration de l'environnement réglementaire. Il y attirait l'attention sur la nécessité d'améliorer la qualité de la réglementation, ce qui implique une réduction de son volume. Pour le Comité, ce processus ne s'assimile pas à une déréglementation. Le fait que la législation européenne ait évolué de façon disparate a donné lieu à des textes réglementaires compliqués et confus; il est clair que cette législation doit faire l'objet d'un remaniement de grande envergure, afin de produire des documents concis et cohérents en lieu et place des palimpsestes embrouillés existant actuellement. Le Comité a également fait remarquer que la simplification nécessitait une harmonisation accrue de la législation dans l'UE et a demandé qu'il soit davantage recouru aux règlements plutôt qu'aux directives, afin de mettre les États membres devant un fait accompli, sans leur laisser l'occasion de créer une plus grande diversité.

5.2.2.1. Dans le deuxième avis, le Comité mentionne le fait qu'une législation de mauvaise qualité coûte actuellement plus de 330 milliards EUR par an aux entreprises européennes, et que si l'on tient compte des coûts de la réglementation sur les administrations publiques et des coûts de l'inefficacité économique due à une réglementation médiocre, le coût total pour la société est de l'ordre de 10 % du PIB. Dans cet avis, le Comité définit un plan d'action pour l'amélioration de la réglementation et invite tous les acteurs concernés à contribuer pleinement à sa mise en œuvre. Le Comité réitère cet appel. Le plan d'action proposé par le Comité est présenté en détail à l'annexe 4.

5.2.3. Le Comité économique et social européen prend acte de la publication du plan d'action pour une meilleure réglementation que la Commission a présenté au Conseil européen de Séville. Il prépare actuellement un avis sur ce document. Il est convaincu que le Conseil, le Parlement européen et les États membres agiront avec diligence et

(1) JO C 48 du 21.2.2002 et JO C 125 du 27.5.2002.

détermination afin de mettre en œuvre les propositions de la Commission. Comme l'indique la Commission, «... nous voulons que nos entreprises soient compétitives, mais nous les empêchons de donner leur pleine mesure». Le Comité demande à la Commission de donner le ton dans ce domaine, qui relève tout à fait de sa compétence; bien qu'en fin de compte, l'achèvement du projet ne dépende pas d'elle, la Commission exerce une influence allant bien au-delà de sa sphère d'autorité formelle. Le maintien du statu quo n'est pas une option viable.

5.2.3.1. Le Comité prend acte du projet de la Commission relatif à la création, en collaboration avec les États membres, d'un panel permanent d'entreprises européennes regroupant quelque 4 000 sociétés, qui participerait à l'évaluation de l'impact potentiel de propositions législatives clés sur les entreprises de toutes tailles, et fournirait rapidement des informations en retour représentatives. Le Comité approuve cette initiative mais espère qu'elle sera plus fructueuse que les tentatives précédentes en la matière.

5.2.4. Le Comité a fréquemment attiré l'attention sur la façon dont les différences entre les régimes fiscaux des divers États membres fragmentent le marché intérieur. C'est particulièrement flagrant dans le cas de la TVA: un texte tortueux et compliqué impose des obligations lourdes et complexes, sensiblement différentes en fonction des pays, décourageant considérablement les échanges transfrontaliers, en particulier pour les petites entreprises. La grande variété de règles et le manque d'uniformité dans la manière dont elles sont appliquées signifient que le marché intérieur est effectivement segmenté en quinze zones fiscales différentes. Tant que la TVA sera prélevée par quinze autorités fiscales différentes dans des États membres dont les traditions juridiques et réglementaires, les interprétations, les processus, les systèmes, les langues, les droits de douane, les pratiques et les méthodes de travail divergent, il est vain de prétendre que les transactions transfrontalières et les échanges domestiques peuvent être traités de manière identique, comme ce devrait être le cas dans un véritable marché unique. Dans la perspective actuelle, il ne s'agit là que de vaines chimères. En fait, les dispositions actuelles en matière de TVA sont incompatibles avec les principes d'un marché intérieur; dans un avis précédent ⁽¹⁾, le Comité avait fait remarquer qu'il était anachronique que les transactions entre États membres soient traitées comme des «importations» et des «exportations», et que cela allait à l'encontre de l'objectif du marché intérieur. Des considérations similaires s'appliquent à de nombreux autres aspects de la fiscalité. Un avis du CES à ce sujet est en cours d'élaboration.

5.2.5. Le Comité, comme la Commission, estime que pour promouvoir l'esprit d'entreprise, il importe tout d'abord de rendre la constitution d'une nouvelle société plus facile et moins coûteuse; il approuve également l'intention de la Commission de fixer avant la fin de l'année des objectifs quantitatifs spécifiques portant sur d'autres aspects de l'esprit d'entreprise.

5.2.6. Le Comité souscrit une fois encore à la demande de la Commission relative à la réduction du niveau des aides d'État qui entraînent des distorsions de concurrence. Il serait intolérable que ces exhortations restent lettre morte.

5.3. Répondre aux besoins des citoyens

5.3.1. Le Comité approuve la Commission lorsqu'elle avance que les avantages d'un plus grand choix, d'un meilleur service et de prix plus bas, découlant de la concurrence entre les fournisseurs, n'ont généralement pas compromis la sécurité ou le bien-être des consommateurs. Le Comité note que la prochaine «Stratégie pour une politique des consommateurs 2002-2006» détaillera les intentions de la Commission pour les consommateurs; il souhaite être consulté sur ce document lorsqu'il sera publié.

5.3.2. Dans les secteurs autres que les industries de réseaux, où il n'existe pas de législation communautaire, les États membres déterminent les dispositions à prendre pour satisfaire aux obligations de service public et la Commission se borne à assurer la compatibilité avec les règles de concurrence et du marché intérieur. Il existe à l'opposé des secteurs dans lesquels la législation communautaire est en vigueur. Le Comité ne considère pas que ces deux situations comme étant aussi bonnes l'une que l'autre, et accueille favorablement l'annonce par la Commission ⁽²⁾ d'actions concrètes visant à renforcer la sécurité et la prévisibilité juridiques dans l'application de ces règles.

5.3.3. Le Comité souscrit à l'opinion de la Commission, qui estime que l'actuel système informel de coopération entre pouvoirs publics responsables de faire appliquer les règles de protection des consommateurs est inadapté et doit être renforcé. Le Comité reconnaît également qu'il faut veiller à ce que la libre circulation puisse se faire sans obstacles afin d'éviter que des sociétés décident simplement de renoncer à la possibilité de vendre dans l'Union parce qu'elles jugent trop pesant le fait de devoir se plier à quatorze systèmes différents de réglementations. Comme l'indique la Commission, «lorsque cela se produit, c'est le consommateur qui est finalement perdant». La présence d'environnements réglementaires disparates à travers l'Union européenne constitue une entrave au

⁽¹⁾ JO C 193 du 10.7.2001.

⁽²⁾ Rapport de la Commission à l'intention du Conseil européen de Laeken, COM(2001) 598 du 17.10.2001.

commerce intracommunautaire. Cette situation s'aggraverait encore si le processus d'élargissement ne faisait qu'ajouter dix nouveaux régimes réglementaires aux systèmes existants.

5.3.4. Le Comité attache autant d'importance que la Commission à l'élaboration de mécanismes transfrontaliers alternatifs de règlement des litiges⁽¹⁾. Ce n'est pas une question secondaire; elle est fondamentale pour le bon fonctionnement du marché intérieur.

5.3.5. Dans son avis⁽²⁾ relatif à la communication de la Commission du 24 novembre 1999, qui proposait une stratégie pour le marché intérieur pour les cinq prochaines années, le Comité, s'agissant de l'objectif visant à «améliorer la qualité de la vie des citoyens», faisait observer que «le Marché unique lui-même ne peut pas garantir ce point, car même si des occasions sont créées, les citoyens peuvent choisir de ne pas en profiter». L'avis posait ensuite la question de savoir si un tel objectif pouvait fournir un but mesurable. Le Comité constate que cet objectif est aujourd'hui devenu «répondre aux besoins des citoyens»; il considère cela comme une amélioration de la formulation un peu trop large de l'objectif original, mais doute que cet objectif transformé soit susceptible d'être mesuré objectivement. Il n'y a pas de définition universelle des «besoins des citoyens»; ils sont souvent contradictoires et l'évaluation de la satisfaction de ces besoins est souvent très subjective.

5.3.5.1. Le Comité approuve le principe d'amélioration de la qualité de vie des citoyens, mais fait toutefois observer que les citoyens ne constituent pas un groupe homogène aux besoins identiques. Les coûts et les bénéfices du marché intérieur se répartissent différemment et selon des échelles de temps différentes en fonction des divers groupes de citoyens (industriels, salariés, consommateurs, etc.), des régions géographiques et des secteurs de l'économie. En outre, chaque citoyen peut jouer simultanément plusieurs rôles différents. Il conviendrait dès lors de mesurer les résultats en tenant compte des conséquences pour chaque groupe de citoyens. Les déclarations seront certainement différentes pour chacun des groupes, mais il sera difficile d'obtenir des résultats mesurables pour les citoyens d'Europe dans leur ensemble.

5.4. *Se préparer à l'élargissement*

5.4.1. À propos de la stratégie de la Commission pour le marché intérieur, le Comité déclarait⁽²⁾: «La critique principale du Comité à l'égard de la stratégie sur le plan général est que, selon lui, l'aspect de l'élargissement n'est pas suffisamment développé. Chercher à faire en sorte que le Marché unique contribue au succès de l'élargissement est un objectif valide

mais ce n'est pas suffisant». Si seulement c'était le cas! Le Comité précisait par ailleurs que le plus urgent était de veiller à ce que les pays candidats soient à même d'adopter les règles du Marché unique avant l'adhésion. Deux ans plus tard, ce point est toujours préoccupant. La Commission a indiqué que «la capacité administrative des pays candidats, en ce qui concerne plus particulièrement le respect et l'application des règles, reste assez faible». Après l'élargissement, le marché intérieur sera certainement élargi, mais sera-t-il toujours intérieur? En d'autres termes, s'agira-t-il toujours d'un marché unique, même assez limité comme c'est le cas aujourd'hui?

5.4.1.1. Le Comité jugerait préoccupant que le processus d'élargissement introduise de nouvelles divergences dans le marché intérieur par suite de l'augmentation du nombre de systèmes réglementaires différents en raison des délais de transposition de la législation communautaire, de la prolifération des interprétations nationales et des lois nationales, des droits de douanes, des traditions et des pratiques commerciales établies dans les nouveaux États membres. Il ne serait pas acceptable que le processus d'élargissement nuise au fonctionnement du marché intérieur. D'un point de vue prudentiel, il est impératif que les règles subsistantes du marché intérieur s'appliquent mutatis mutandis aux nouveaux États membres.

5.4.1.2. Le Comité est toutefois conscient du fait que dans certains cas, la transposition des règles du marché intérieur nécessitera un certain laps de temps. Cela s'applique en particulier aux pays candidats ayant subi pendant de nombreuses années le joug d'un régime répressif et totalitaire. Dans ces cas-là, il peut être utile, tant pour les États membres actuels que les pays candidats, de prévoir des périodes transitoires, mais ces dernières entraînent une limitation des quatre libertés fondamentales du marché intérieur. Même si elles sont socialement et économiquement acceptables et indispensables au processus d'élargissement, il est préférable que leur durée soit réduite au strict minimum.

5.4.1.3. Le Comité estime que la simplification des réglementations concerne également l'élargissement. Dans son avis sur l'élargissement de l'UE (rapporteur: M. Vever)⁽³⁾, il indiquait que «la reprise de l'acquis communautaire par les pays candidats est compliquée par la grande complexité de la réglementation communautaire. Alors que l'Union européenne devrait permettre de simplifier la réglementation en Europe, elle continue aujourd'hui d'édicter des dispositions trop complexes pour les utilisateurs, trop dispersées sinon contradictoires pour former un ensemble vraiment cohérent, trop plaquées sur les réglementations nationales existantes pour les harmoniser vraiment». Le Comité réitère cette position et attire une nouvelle fois l'attention sur le manque de temps dont nous

⁽¹⁾ COM(2002) 196 final du 19.4.2002.

⁽²⁾ JO C 140 du 18.5.2000.

⁽³⁾ JO C 193 du 10.7.2001.

disposons pour remédier à cette situation. Cette question doit être traitée rapidement.

5.4.2. Le Comité se réjouit de l'importance qu'attache la Commission à l'intégration des nouveaux États membres dans le réseau de résolution des problèmes Solvit dans les meilleurs délais. Il est également d'avis que les pays candidats doivent être encouragés à participer à la base de données PRISM (Progress Report on Initiatives in the Single Market) ⁽¹⁾, créée à l'initiative de l'Observatoire du marché unique du Comité. Certains d'entre eux le font déjà.

5.4.2.1. En effet, le Comité estime qu'il conviendrait de recourir davantage à l'internet pour promouvoir l'intégration du marché intérieur. Par exemple, un site internet qui servirait de vade mecum pour les entreprises et leur proposerait des informations sur les obligations légales et les dispositions fiscales en vigueur dans d'autres États membres faciliterait considérablement les échanges intracommunautaires, en particulier pour les petites entreprises. Il importe également de développer à plus grande échelle les capacités de communication électronique entre l'administration et les entreprises («A to B»), l'administration et les consommateurs («A to C»), les entreprises et l'administration («B to A») et les consommateurs et l'administration («C to A») au niveau européen. Actuellement, ce processus est toujours loin d'être achevé.

5.4.3. Le Comité approuve les «examens par les pairs», dans le cadre desquels des experts d'autorités équivalentes des États membres et de la Commission se rendent dans le pays candidat concerné. Il reconnaît que la coopération et la compréhension entre fonctionnaires des autorités compétentes sont essentielles pour pouvoir étendre le marché intérieur aux pays candidats.

5.5. Mesurer les progrès accomplis

5.5.1. Le Comité admet qu'un mesurage quel qu'il soit vaut mieux que son absence totale et qu'il importe de combiner les mesures quantitatives avec une évaluation de la qualité, mais recommande de veiller à ce que le processus ne devienne pas trop subjectif. Il sera difficile de convaincre les citoyens que des réels progrès ont été faits si ces progrès ne sont pas mesurables et que le système d'évaluation est largement empirique. Le Comité reconnaît que le facteur principal est l'impact sur l'économie réelle. Il y a lieu de remédier au fait que «la plupart des entreprises ne perçoivent toujours aucun effet concret sur leur activité quotidienne».

5.5.2. Le Comité se réjouit de ce que dans la prochaine réactualisation sur le marché intérieur, la Commission cherchera à expliciter les indicateurs avec lesquels il conviendrait

de mesurer les progrès sur le terrain. Pour que ces indicateurs soient crédibles, il est essentiel que leur validité soit prouvée. Le Comité accueille aussi favorablement la mise en place d'un mécanisme d'observation du marché intérieur (Internal Market Watch), qui permettra d'évaluer régulièrement les prix d'un panier standard d'articles dans tous les États membres.

6. Conclusions

6.1. La conclusion à tirer de la réactualisation 2002 de la stratégie pour le marché intérieur est qu'il reste beaucoup à faire et que les progrès réalisés à ce jour sont décevants.

6.2. Dans ce domaine, le temps ne joue pas non plus en faveur de l'Europe. La période de 18 mois couverte par cette réactualisation amènera l'Europe à la veille de l'élargissement et presque à mi-chemin de l'échéance fixée à Lisbonne. L'imminence de l'élargissement ne fait que renforcer l'urgence de l'achèvement du marché intérieur; pour garantir le succès du processus d'élargissement, il faut à la fois améliorer le fonctionnement du marché intérieur afin de fournir les bases de l'accélération de la croissance économique que devrait entraîner l'élargissement, et veiller à ce que les pays candidats rattrapent leur retard en ce qui concerne la législation existante du marché intérieur, afin que son fonctionnement ne souffre d'aucune nouvelle distorsion ou insuffisance.

6.3. Dans une large mesure, le fait que l'Europe n'ait manifestement pas réussi à progresser de manière sensible vers ce qui est généralement considéré comme un objectif commun constitue une mise en accusation non pas de la Commission, qui a été l'un des principaux catalyseurs du changement, mais plutôt des autres institutions européennes et des États membres. En l'absence d'un soutien politique fort et réel de tous les acteurs concernés, en particulier des États membres, la vision d'un véritable marché intérieur restera une chimère et la réalisation des objectifs stratégiques de l'Europe un rêve lointain.

6.4. Un tel soutien politique ne peut se fonder que sur une large acceptation politique de l'Union européenne par ses citoyens. Celle-ci dépend quant à elle d'une meilleure information des citoyens sur les avantages du marché intérieur. Il convient de lancer une campagne de publicité concertée afin de convaincre les citoyens européens des avantages qu'ils peuvent tirer de l'achèvement du marché unique et d'apaiser leurs craintes quant à d'éventuelles conséquences fâcheuses.

6.5. L'accomplissement de la mission de l'Union suppose un engagement inconditionnel de tous les acteurs concernés. Le Comité invite la Commission à élaborer une vision à plus long terme pour le marché intérieur pour pouvoir contribuer pleinement à la réalisation de cet objectif. Il estime également qu'il conviendrait d'étendre la portée du Tableau d'affichage du marché intérieur, qui devrait englober des facteurs n'étant actuellement pas pris en considération et se concentrer en particulier sur des éléments constituant des obstacles persistants à l'achèvement du marché unique.

⁽¹⁾ www.esc.eu.int/omu_smo/prism.

6.6. La Commission a raison lorsqu'elle dit que pour être efficace, la stratégie du marché intérieur doit être appréhendée comme un programme d'action commun de la Commission, du Conseil, du Parlement européen et des États membres. Elle

a également raison de dire que la direction collective de l'Europe doit tenir ses promesses. Reste à savoir s'il existe une volonté politique pour ce faire.

Bruxelles, le 18 juillet 2002.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

Paragraphe 4.4

Après la première phrase, modifier comme suit:

«Le Comité partage l'avis de la Commission quant à la nécessité d'une réforme structurelle. ~~Malgré les engagements pris à Lisbonne et réaffirmés à Barcelone, la libéralisation des marchés de l'énergie progresse très lentement; certains États membres approuvent l'idée du bout des lèvres et ne semblent pas disposés à aller plus loin. Il semblerait qu'il y ait toujours une importante résistance au changement dans certains milieux, notamment au niveau des États membres; pour y remédier~~ Aux sommets de Lisbonne et de Barcelone, des engagements ont été pris concernant la libéralisation des marchés de l'énergie. Au sommet de Barcelone, certains États membres ont pris l'engagement précis (horizon 2004) d'ouvrir leurs marchés en tenant compte des spécificités des services d'intérêt général. Pour mener à bien les réformes décidées, il importera, comme l'a dit la Commission ...»

Exposé des motifs

La mise au pilori de certains États membres ne fait avancer ni le débat politique ni le développement des marchés en ce qui concerne les services d'intérêt général. D'autant plus que les discussions sur les caractéristiques particulières des services d'intérêt général, sur leur importance pour le développement de l'économie et l'amélioration des conditions de vie de la population, et, par conséquent, sur les conditions générales que doivent absolument remplir les marchés sur lesquels ces services sont fournis, sont loin d'être terminées. En outre, les premières expériences réalisées dans divers pays indiquent qu'une approche consistant à laisser agir avec trop de précipitation et de manière trop peu nuancée les forces de la libre concurrence aboutit souvent à des résultats non souhaités.

Résultat du vote

Voix pour: 8; voix contre: 19; abstentions: 1.

Paragraphe 5.1.1

Modifier comme suit la deuxième phrase et supprimer la troisième:

«... Le Comité estime que la réalisation de cet objectif représenterait un progrès substantiel dans le processus de libéralisation des services, mais laisserait toujours aux États membres la possibilité de restreindre la liberté de choix des ménages; par ailleurs, il ne concerne pas bon nombre d'autres services essentiels tout en tenant compte des spécificités des services d'intérêt général. Cet objectif est donc loin d'être ambitieux, mais représente probablement la limite de ce qui est politiquement réalisable.»

Exposé des motifs

Cf. l'exposé des motifs de l'amendement au paragraphe 4.4.

Résultat du vote

Voix pour: 10; voix contre: 26; abstentions: 0.

Paragraphe 6.4

Remplacer la troisième phrase par le texte suivant:

«Simultanément, il faudra absolument prendre au sérieux les préoccupations et les critiques relatives à une concurrence largement illimitée, en particulier dans le domaine des services d'intérêt général. Le mécontentement des citoyens ne peut pas être ignoré et considéré comme une "émotion injustifiée", car il naît souvent d'inconvénients concrets, pouvant effectivement être mis en rapport avec une libéralisation de l'économie. Dans ce contexte, l'achèvement du marché intérieur ne sera couronné de succès que si la transformation de l'UE en union sociale est reconnue comme un objectif au même titre que la création d'un marché intérieur, poursuivi avec la même énergie.»

Exposé des motifs

Découle du texte — cf. à ce sujet les expériences de divers pays en matière de libéralisation des services d'intérêt général.

Résultat du vote

Voix pour: 16; voix contre: 21; abstentions: 0.
