

# Journal officiel

## de l'Union européenne

ISSN 1725-2431

C 66

46<sup>e</sup> année

19 mars 2003

Édition de langue française

## Communications et informations

### Numéro d'information

### Sommaire

Page

#### I Communications

.....

#### II Actes préparatoires

#### Comité des régions

#### 46<sup>e</sup> session plénière du 10 octobre 2002

2003/C 66/01

Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions "Tableau de bord de la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale"» .....

1

2003/C 66/02

Avis du Comité des régions sur:

- la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: "Vers un espace ferroviaire européen intégré"»,
- la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité»,

FR

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |    |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|              | — la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/48/CE du Conseil et la directive 2001/16/CE sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen»,                                                                                    |    |
|              | — la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires»,                                                                                                |    |
|              | — la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence ferroviaire européenne», et                                                                                                                                                                      |    |
|              | — la «Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier les conditions d'adhésion de la Communauté à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980 telle que modifiée par le protocole de Vilnius du 3 juin 1999» ..... | 5  |
| 2003/C 66/03 | Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission — Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale: Synthèse et prochaines étapes»                                                                                                                         | 11 |
| 2003/C 66/04 | Avis du Comité des régions sur:                                                                                                                                                                                                                                                           |    |
|              | — la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen», et                                                                                        |    |
|              | — le «Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Suites du Conseil européen du 21 septembre: situation du secteur du tourisme européen» .....                                                                  | 14 |
| 2003/C 66/05 | Avis du Comité des régions sur «La voie vers une Constitution pour les citoyens européens» .....                                                                                                                                                                                          | 21 |
| 2003/C 66/06 | Résolution du Comité des régions sur «Les récentes inondations en Europe et la création du Fonds de solidarité de l'Union européenne» .....                                                                                                                                               | 26 |

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ DES RÉGIONS

### **Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions “Tableau de bord de la mise en œuvre de l’agenda pour la politique sociale”»**

(2003/C 66/01)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, intitulée: «Tableau de bord de la mise en œuvre de l’agenda pour la politique sociale», COM(2002) 89 final;

vu la décision de la Commission européenne en date du 19 février 2002, de le consulter conformément à l'article 265, paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision du Bureau du 6 février 2002 de confier les travaux préparatoires du Comité à ce sujet à la commission de la Politique économique et sociale;

vu la Communication de la Commission: «Agenda pour la politique sociale», COM(2000) 379 final;

vu la Communication de la Commission: «Tableau de bord de la mise en œuvre de l’agenda pour la politique sociale», COM(2001) 104 final;

vu l’avis du Comité des régions sur l’Agenda pour la politique sociale, CdR 300/2000 fin <sup>(1)</sup>;

vu le projet d’avis CdR 167/2002 rév. de la commission de la politique économique et sociale, adopté le 11 juin 2002 (rapporteur : M. Gustâv — S-PPE, membre du conseil communal de Solna),

a adopté lors de sa 46<sup>e</sup> session plénière (séance du 10 octobre 2002), l’avis suivant à l’unanimité.

#### **1. Points de vue du Comité des régions au sujet de la Communication**

1.1. Le Comité des régions estime très positif que le processus lancé à Lisbonne se poursuive; tout comme le fait que les rapports entre politique économique, sociale et politique de l’emploi aient été mis en lumière, et que l’on mette en place une politique de cohésion. Le Tableau de bord annuel de l’Agenda pour la politique sociale est l’un des instruments qui permet de suivre l’évolution de ce processus.

1.2. Le Comité des régions se félicite de la modification de la structure et du contenu du Tableau de bord qui comprend désormais une liste des initiatives prévues. Ceci donne une meilleure vision d’ensemble de l’état d’avancement des travaux. Le CdR considère également comme très positif le fait que le suivi des questions sociales occupe une place plus importante dans le Tableau de bord.

1.3. Le CdR déplore le fait qu’il ait eu si tardivement connaissance du Tableau de bord, il estime que celui-ci devrait être envoyé à temps, afin de permettre la présentation d’un avis avant le Conseil européen de printemps.

<sup>(1)</sup> JO C 144 du 16.5.2001, p. 55.

1.4. Le CdR se félicite de l'évaluation prévue de l'Agenda pour la politique sociale. Il est important d'étudier la durée des travaux sur l'Agenda pour la politique sociale, ainsi que les possibilités de modification pour l'avenir. Cela fait partie de la flexibilité de l'Agenda pour la politique sociale.

1.5. Le Comité des régions estime positif que l'importance du rôle des collectivités locales et régionales soit soulignée dans les travaux sur l'Agenda pour la politique sociale. Si l'on veut que l'Europe se rapproche des citoyens, qu'elle devienne plus démocratique et ouverte, la poursuite d'une coopération active des collectivités locales et régionales est indispensable, et il est souhaitable que leur rôle soit davantage renforcé, tant aux niveaux infranationaux qu'aux niveaux national et communautaire, en particulier dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. De cette manière, l'Union mettrait concrètement en œuvre les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cela garantirait aussi la diversité de la mise en œuvre que soutiennent les citoyens en interaction avec la démocratie locale et régionale. Les échanges d'expériences et de bonnes pratiques à l'échelon local et régional devraient être encouragés.

1.6. Le Comité des régions se félicite de l'évaluation de la méthode ouverte de coordination, prévue par la Commission dans le document intitulé «Stratégie politique annuelle pour 2003 <sup>(1)</sup>». Le Comité invite la Commission à prendre conseil auprès d'autres institutions au sujet de cette évaluation ou des prochaines propositions concernant l'utilisation de la méthode ouverte de coordination. La méthode ouverte de coordination comporte un caractère de coordination volontaire, et il importe qu'elle le garde.

1.7. Le Comité des régions estime que le dialogue social est un outil essentiel et il se félicite de la vision d'ensemble qui en est donnée. Le dialogue social supposait une coopération plus étroite entre les partenaires sociaux et une plate-forme commune d'échanges d'expériences. Il s'est développé jusqu'à devenir un élément important du développement de l'Union dans le domaine social. Cependant, le dialogue social est devenu une notion à multiples facettes, qui regroupe un certain nombre de composantes différentes, raison pour laquelle le CdR estime qu'une vision globale est la bienvenue.

1.8. Le CdR souligne qu'il est important de développer successivement des indicateurs qualitatifs et quantitatifs de suivi et d'évaluation. Seuls des indicateurs faciles à interpréter par les États membres devraient être utilisés. Ces indicateurs devraient reposer autant que possible sur des données déjà disponibles, afin d'éviter d'imposer aux collectivités locales et régionales la contrainte de recueillir des informations supplémentaires.

## 2. Recommandations du Comité des régions au sujet de la Communication

### *Recommandations générales*

2.1. Le Comité souhaiterait que le Tableau de bord présente plus clairement la situation par rapport aux objectifs de Lisbonne. Une meilleure présentation faciliterait le suivi et la visibilité des résultats concrets. En outre, elle permettrait à chaque citoyen d'étudier plus facilement les résultats des travaux de l'Agenda pour la politique sociale.

2.2. Le Comité estime positif le caractère global de l'Agenda pour la politique sociale, mais les priorités doivent être clarifiées si l'on veut qu'il puisse aboutir à des résultats concrets. Elles sont encore trop nombreuses, et formulées de manière trop générale. Ceci complique également le suivi, et donc la possibilité de lire les résultats.

Le Comité des régions propose donc de clarifier les priorités de l'agenda dans la perspective de l'agenda 2003.

2.3. Le CdR estime que l'Agenda social et le modèle social européen sont des composantes essentielles au sein de l'Union. Le succès de l'évolution de l'Agenda pour la politique sociale et du modèle social européen nécessite d'offrir aux collectivités locales et régionales la possibilité de trouver les solutions les mieux adaptées aux citoyens. Les valeurs et les traditions citoyennes doivent être suffisamment prises en compte afin que le système soit véritablement accepté.

Une approche reposant sur le principe de proximité et la décentralisation des responsabilités, contrairement à leur centralisation, comporte des avantages considérables. L'un des arguments en faveur de la centralisation des responsabilités est souvent celui de la justice, mais la justice ne se confond pas avec l'uniformité. Une responsabilité centralisée repose sur des généralisations qui limitent la possibilité de répondre aux besoins locaux, et qui vont à l'encontre de l'engagement et de la prise de responsabilité de l'individu. Une réponse locale renforce l'influence sur le «bien-être» même de chacun, et augmente la possibilité de mobiliser les engagements et les ressources.

Le Comité des régions estime que l'on devrait créer de meilleures conditions pour développer des solutions locales et régionales. Les collectivités locales et régionales sont les instances disposant de la responsabilité pratique des politiques en contact avec les citoyens. Le Comité des régions propose que cet aspect soit abordé dans l'évaluation de l'Agenda pour la politique sociale.

2.4. Le Comité des régions estime que l'évaluation critique de la méthode ouverte de coordination devrait porter sur l'ensemble de l'utilisation de cette méthode dans l'Agenda pour la politique sociale. Cette évaluation doit également prendre particulièrement en compte les expériences locales et régionales de l'utilisation de la méthode, surtout en ce qui concerne la mise en œuvre des plans d'action nationaux. Le Comité des régions peut y contribuer en apportant des éléments tirés de ses expériences.

<sup>(1)</sup> Stratégie politique annuelle pour 2003, SEC(2002) 217, p. 7.

Dans de nombreux États membres, la méthode ouverte de coordination touche à des questions locales et régionales essentielles, concernant la responsabilité et les compétences. Le principe de subsidiarité doit donc être le principe directeur de l'application de la méthode. Il convient en particulier d'impliquer les collectivités locales et régionales dans une véritable procédure, à l'échelon des États membres, lors de l'élaboration de positions nationales, de plans d'actions nationaux et de définitions d'indicateurs.

Le Comité des régions estime qu'il conviendrait de créer une approche reposant sur les coopérations locales et régionales, dans le cadre d'un processus de consultation constructif à l'échelon des gouvernements et de l'Union. Ceci va d'ailleurs dans le sens de la discussion de la Commission dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne <sup>(1)</sup>. En outre, ceci favorise un dialogue animé autour des questions sociales à tous les niveaux de démocratie représentative.

2.5. Le Comité des régions a remarqué que la consultation devait être développée et améliorée au niveau communautaire avec les administrations nationales représentant les collectivités et organismes locaux et régionaux. Il y a plus de 80 000 communes, conseils généraux et régions dans l'Union, qui comptent au total plus de 9,4 millions d'employés à plein temps. Ils ont besoin de participer, à travers le CCRE, leur organisation à l'échelon européen, au processus de consultation européenne sur les questions d'emploi. Le fait que les employeurs, démocratiquement inscrits dans la société locale ne soient pas considérés par la Commission comme partenaire à part entière du dialogue social pose problème. L'étude de représentativité des employeurs publics <sup>(2)</sup> effectuée par l'Université de Louvain à la demande de la Commission a largement contribué à renforcer la compréhension à l'égard de cette importante catégorie du secteur public.

#### *Pour des emplois plus nombreux et meilleurs*

2.6. Le Comité des régions estime que la révision de la stratégie en faveur de l'emploi est correcte. Le Comité souhaite toutefois souligner qu'il est essentiel de renforcer la dimension locale et régionale, et de respecter une approche «de bas en haut» en matière de stratégie en faveur de l'emploi. Les collectivités locales et régionales estiment généralement que les États membres ont conservé une emprise bien trop importante sur les questions de développement local et régional. Il ne suffit donc pas de reconnaître l'importance de l'échelon local et régional, mais il faut également lui accorder le mandat et les outils nécessaires à son action. Les actions destinées à créer des emplois doivent être différenciées en fonction des inégalités régionales.

2.7. L'ensemble des lignes directrices de la stratégie en faveur de l'emploi, à l'exception éventuelle de la 12<sup>ème</sup>, concerne des questions pour lesquelles les organes locaux et régionaux de la majorité des États membres assument une certaine responsabilité de par leurs différents rôles. Le Comité propose donc que les lignes directrices sur l'emploi 2003 incluent le rôle que les organes locaux et régionaux ont à jouer parmi les caractéristiques à prendre en compte dans l'application de la stratégie européenne en faveur de l'emploi.

2.8. Le CdR partage le point de vue de la Commission qui estime que la formation tout au long de la vie constitue un outil de nature à créer un haut niveau de formation en Europe, ce qui permet dès lors d'améliorer la croissance.

L'Université et les établissements d'enseignement supérieur devraient collaborer davantage avec le monde du travail pour élaborer des formations répondant aux besoins du marché du travail. La coopération doit être marquée par la réciprocité et faire partie intégrante aussi bien de la formation que de la recherche. Le développement des compétences en fonction des besoins en connaissance du marché du travail est un moyen de réduire le chômage, et cela contribue à faire connaître des secteurs dans lesquels on manque de main-d'œuvre. La formation tout au long de la vie pour tous depuis la petite enfance jusqu'à l'enseignement supérieur et dans le cadre de la formation pour adultes est un instrument efficace en faveur de l'égalité, du développement personnel, de la démocratie, d'un marché du travail qui fonctionne bien et donc d'un renforcement de la croissance.

Il est nécessaire que le CdR, représentant de l'échelon local et régional en Europe, soit associé à la poursuite des travaux sur la formation tout au long de la vie.

2.9. Le Comité des régions soutient les travaux de la Commission destinés à encourager la mobilité des travailleurs. Il existe d'importants déficits de main-d'œuvre dans certaines régions d'Europe, tandis que d'autres régions présentent un taux de chômage élevé. Le Comité des régions souhaite faire observer les possibilités d'utiliser le e-learning afin d'apporter des connaissances complémentaires sur le marché du travail dans d'autres pays (notamment les cours de langues) et contribuer ainsi à renforcer la mobilité en Europe.

#### *Anticiper et gérer les changements*

2.10. Le CdR considère positivement l'objectif de développer une stratégie communautaire en matière d'environnement de travail. Il est donc particulièrement important d'étudier non seulement les aspects matériels de l'environnement de travail, mais également ses aspects psychologiques. Le Comité des régions propose que les mesures destinées à améliorer l'environnement psychologique du travail soit renforcées dans l'agenda pour la politique sociale dans la perspective de 2003.

<sup>(1)</sup> Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM(2001) 428 final.

<sup>(2)</sup> «Institutional representativeness of local public sector trade union and employers' organisations in the EU», Final report, Université catholique de Louvain, Institut des sciences du travail (Projet V/001/97).

Les effets d'une pyramide des âges modifiée sur le lieu de travail, associés à des formes de travail moins flexibles devraient être observés de plus près par les partenaires concernés. Les bonnes pratiques dans le domaine de l'environnement de travail et de la coopération entre les partenaires sociaux afin de développer l'environnement de travail sont un facteur essentiel de réussite, afin de pouvoir atteindre les objectifs proposés par la stratégie communautaire.

#### *Favoriser l'intégration sociale*

2.11. Le Comité des régions soutient les efforts de la Commission pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces efforts revêtent une importance particulière à la lumière du grand nombre de personnes dépendantes sur une longue durée des aides sociales. Le CdR souhaite souligner qu'il importe que les objectifs ne soient pas particuliers.

2.12. Le Comité souhaite souligner l'importance de la lutte contre l'analphabétisme dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

2.13. Le Comité des régions se réfère à ses précédents avis concernant les indicateurs; il souhaite que l'on utilise uniquement ceux qui sont faciles à interpréter par les États membres, et que ces indicateurs reposent dans la mesure du possible sur des données déjà disponibles. Le Comité souhaite en particulier noter que les indicateurs utilisés dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont différemment interprétés en fonction des États membres mais qu'il est important de développer un ensemble d'indicateurs choisis d'un commun accord en associant au débat d'autres partenaires clés tels que le Comité des régions au niveau communautaire et les pouvoirs publics régionaux et locaux au niveau national. Les indicateurs doivent être adaptés en fonction des besoins de chaque État membre.

2.14. Le CdR accueille favorablement la désignation de l'année 2003 comme «Année européenne des personnes handicapées» et s'efforcera d'y participer activement. Il estime qu'il faudrait profiter de l'occasion pour introduire, au cours de l'année, une directive spécifique sur l'égalité de traitement des personnes handicapées, sur le modèle de la directive sur l'égalité de traitement sans distinction de race.

#### *Moderniser la protection sociale*

2.15. La protection sociale en Europe est correcte, elle est l'une des meilleures du monde, mais il existe des difficultés qui doivent être abordées dans la discussion. L'une d'elle est le grand nombre de personnes qui sont, en Europe, dépendantes des aides sur une longue durée. À une époque où des régions européennes entières s'orientent vers un déficit de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs, il est particulièrement important que l'ensemble des travailleurs soit employé, et que les systèmes de protection sociale favorisent la participation au marché du travail.

Le Comité des régions propose, avant l'évaluation de l'agenda pour la politique sociale 2003, que le problème croissant du nombre de personnes dépendantes sur une longue durée des aides sociales soit mis en relief dans les travaux visant à moderniser la protection sociale.

2.16. L'évolution démographique de l'Europe va influencer le système des pensions de retraite, et le Comité des régions est d'accord avec le fait qu'il faut pouvoir maintenir des pensions décentes, défendre le système des pensions reposant sur la solidarité, et garantir la stabilité financière. Le Comité souhaite toutefois souligner que ce domaine est une question nationale, et il souhaite que se poursuive la discussion avant l'utilisation de la méthode ouverte de coordination dans ce domaine.

2.17. Le Comité des régions estime que la coopération et l'échange d'expériences sont importantes dans le domaine des soins aux personnes âgées, des services de santé et des soins médicaux. Toute tendance à l'harmonisation doit cependant être exclue, et les États membres doivent uniquement avoir la charge de régler la fourniture de services de santé et de soins médicaux, avec l'aide de leurs propres méthodes d'organisation et de financement.

Le Comité des régions souhaite qu'un vaste débat ait lieu sur les avantages et inconvénients de l'utilisation de la méthode ouverte de coordination dans les domaines des soins aux personnes âgées, des services de santé et des soins médicaux. Il importe que la poursuite de la coopération dans ce domaine aboutisse à des résultats positifs. Dans de nombreux États membres, les collectivités locales et régionales assument la responsabilité de la santé publique, des soins aux personnes âgées, des services de santé et des soins médicaux. Le Comité des régions et les collectivités locales et régionales responsables de ces domaines souhaitent participer et contribuer aux travaux de développement, et doivent se voir garantir une influence sur la politique communautaire dans ces domaines.

2.18. Le Comité des régions souligne que la formulation «les orientations en matière de soins de santé et de soins pour les personnes âgées» n'entre pas en contradiction avec l'article 152, cinquième paragraphe<sup>(1)</sup> «L'action de la Communauté dans le domaine de la santé publique respecte pleinement les responsabilités des États membres en matière d'organisation et de fourniture de services de santé et de soins médicaux».

#### *Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes*

2.19. Une société durable est une société d'égalité. Les femmes doivent participer davantage aux décisions prises et il convient d'analyser l'influence des décisions sur les hommes et les femmes. L'égalité est un domaine prioritaire pour le CdR comme pour la Commission. Le CdR réitère sa demande de statistiques annuelles sur l'équilibre entre les sexes dans toutes les sphères de gouvernance, et demande en outre que la différence de genre figure parmi les paramètres pris en considération dans les recherches et dans les analyses des données réalisées dans tous les secteurs pertinents, afin que des comparaisons objectives puissent être réalisées et les meilleures pratiques identifiées.

<sup>(1)</sup> Traité instituant la Communauté européenne.

Le CdR estime que, comme pour les critères de sexe et de race, tous les autres groupes sociaux visés à l'article 13 du traité CE devraient bénéficier d'une protection juridique équivalente contre la discrimination, qu'elle soit fondée sur l'âge, un handicap, la religion ou les convictions, ou l'orientation sexuelle. Il demande que des initiatives spécifiques soient prises à cet effet.

*Renforcer le volet social de l'élargissement et des relations extérieures de l'Union européenne*

2.20. Le Comité des régions estime qu'il est important d'observer les défis que peut comporter l'élargissement de l'UE, en particulier pour les questions sociales. Pour cette raison, le Comité trouve positifs les travaux visant à évaluer et suivre la situation sociale et la mise en œuvre d'un cadre réglementaire en matière de questions sociales dans les pays candidats.

Bruxelles, le 10 octobre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur:**

- la «**Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: “Vers un espace ferroviaire européen intégré”**»,
- la «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité**»,
- la «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/48/CE du Conseil et la directive 2001/16/CE sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen**»,
- la «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires**»,
- la «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence ferroviaire européenne**», et
- la «**Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier les conditions d'adhésion de la Communauté à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980 telle que modifiée par le protocole de Vilnius du 3 juin 1999**»

(2003/C 66/02)

**LE COMITÉ DES RÉGIONS,**

vu la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Vers un espace ferroviaire européen intégré» (COM(2002) 18 final);

vu les propositions de directives concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (COM(2002) 21 final — 2002/0022 (COD)), l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen (COM(2002) 22 final — 2002/0022 (COD)), la modification de la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (COM(2002) 25 final — 2002/0025 (COD));

vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence ferroviaire européenne (COM(2002) 23 final — 2002/0024 (COD));

vu la recommandation de décision du Conseil pour la négociation des conditions d'adhésion à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) (COM(2002) 24 final);

vu la décision de la Commission, en date du 24 janvier 2002 et la décision du Conseil en date des 21 et 22 février 2002, de saisir le Comité des régions, en vertu de l'article 265, paragraphe 1, et de l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne, d'une demande d'avis sur ce sujet;

vu la décision de son Bureau, en date des 6 février et 12 mars 2002, de charger la commission de la politique de cohésion territoriale d'élaborer l'avis en question;

vu son précédent avis sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel» (COM(1999) 617 final — 1999/0252 (COD)) (CdR 94/2000 fin) <sup>(1)</sup>;

vu son précédent avis sur le Livre blanc «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» (COM(2001) 370 final) (CdR 54/2001 fin) <sup>(2)</sup>;

vu son précédent avis 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 transport de marchandises» (COM(2002) 54 final — 2002/0038 (COD)) (CdR 103/2002 fin);

vu le projet d'avis adopté par la commission de la politique de cohésion territoriale, le 24 juin 2002 (CdR 97/2002 rév.) (rapporteurs: M. Soulage — F/PSE, Conseiller régional Rhône-Alpes et Mme Clucas — UK/ELDR, Liverpool City Council),

a adopté le présent avis lors de sa 46<sup>e</sup> session plénière (séance du 10 octobre 2002).

## 1. Observations générales

1.1. Le Comité des régions se félicite des efforts fournis pour la promotion et la mise en œuvre d'un Espace ferroviaire européen intégré (EFEI), condition nécessaire et préalable pour la redynamisation d'un mode de transport incontournable dans la perspective d'une politique durable des transports dans l'Union européenne, telle que décrite dans le Livre blanc.

1.2. Concernant les actions futures envisagées pour dynamiser le marché ferroviaire, présentées dans la seconde partie de la communication «Vers un espace ferroviaire intégré», le Comité des régions partage les réflexions de la Commission sur la nécessité d'améliorer le niveau de la qualité des prestations des entreprises de fret ferroviaire, notamment par le biais de contrats de transport plus soucieux des attentes des clients et de dispositifs d'incitations et de sanction de la non-qualité. Cependant, si les conditions de prix, de vitesse et de qualité sont des paramètres incontournables pour rendre le fer plus attractif, le Comité des régions insiste sur la nécessité d'une approche globale de tous les modes de transport, de façon à définir un cadre cohérent et complet d'organisation, de réglementation et de tarification du transport de fret, capable avant tout de promouvoir la capacité d'attraction du trafic ferroviaire, de la navigation intérieure, du transport maritime à courte distance et du transport combiné.

1.3. Une telle orientation nécessite d'appréhender la chaîne de transport dans son ensemble, de l'origine à la destination

finale, en portant un soin particulier au niveau de service offert tout au long du parcours, par les plates-formes multimodales de chargement et de répartition finale, mais aussi à l'accès des régions périphériques aux grands axes ferroviaires, en résorbant les goulets d'étranglement. Les régions sont préoccupées par la densité du trafic dans les corridors de transit comme les montagnes, les aires urbaines et les zones sensibles d'un point de vue environnemental.

À cet égard, il pourrait être particulièrement utile d'instaurer des coopérations interrégionales qui aborderaient de manière globale, avec la participation directe des populations concernées, la question de la suppression des goulets d'étranglement, en réalisant directement les travaux d'infrastructure nécessaires, à partir de l'axe ferroviaire, et en anticipant également sur toutes les initiatives visant à l'intégration des chemins de fer nationaux.

1.4. Il importe cependant que l'octroi prioritaire de sillons au fret ferroviaire de longue distance reste compatible avec une double perspective: celle du souci d'une réduction du temps de parcours global des services de fret concernés, et celle d'une attractivité renforcée des services ferroviaires de voyageurs, notamment dans la desserte des grandes agglomérations urbaines. L'utilisation efficace des sillons disponibles suppose une harmonisation des vitesses, avec le souci de traquer toutes les sources d'immobilisation (manœuvre, triage, ...). C'est en ce sens que le Comité des régions réaffirme son attachement à la priorité accordée à la mise en œuvre du Réseau transeuropéen de fret ferroviaire, armature d'un dispositif intégré centré sur la qualité de service offerte.

<sup>(1)</sup> JO C 317 du 6.11.2000, p. 22.

<sup>(2)</sup> JO C 107 du 3.5.2002, p. 51.

1.5. Le CdR constate que la part du fret ferroviaire a reculé alors que les attentes des clients en termes de meilleure qualité, de livraisons plus ponctuelles etc. se sont accrues. Le CdR estime que des mesures visant à améliorer la qualité du service rendu par les entreprises ferroviaires sont essentielles et que, à défaut, le fret ferroviaire poursuivra son déclin.

1.6. L'amélioration de la performance environnementale du ferroviaire (bruit et pollution atmosphérique), comme le maintien d'un haut niveau de sécurité sont des exigences essentielles à la fois du point de vue des territoires traversés et pour le renforcement de la participation de ce mode au marché des transports. Le Comité des régions sera particulièrement attentif à ces aspects qui concernent très directement les populations et les collectivités locales, et favorisera la participation de ces dernières à des dispositifs de coopération interrégionale qui aborderont eux-mêmes la problématique.

1.7. Dans le domaine du transport international de voyageurs, le développement de services à grande vitesse connectant les régions est, dans la perspective d'un développement durable, une initiative à encourager, mais doit se faire dans le cadre d'un dispositif intégrant la desserte des territoires par une offre régionale de qualité calée sur les horaires de desserte.

1.8. Il est de même nécessaire de favoriser le développement des services transfrontaliers qui représentent un marché non négligeable de navetteurs. Le développement d'ententes entre les régions concernées doit être facilité pour garantir un haut niveau de qualité et la rentabilité de tels services.

1.9. Le Comité des régions approuve les propositions de reconnaissance mutuelle de la formation du personnel des entreprises ferroviaires. Sans une telle reconnaissance, le Comité doute qu'un réel système ferroviaire à l'échelle de l'Union européenne puisse être mis au point. Il prend néanmoins acte du fait que l'article 12 de la proposition de directive sur la sécurité des chemins de fer ne prévoit aucune obligation en matière de formation ou de compétence en langue étrangère pour les catégories de personnel qui jouent un rôle déterminant sur le plan de la sécurité ou qui sont en contact avec la clientèle des liaisons ferroviaires internationales.

1.10. Le Comité des régions souhaite que la Commission présente d'autres propositions de formation et de certification de compétence dans les langues appropriées pour le personnel qui joue un rôle déterminant dans la sécurité ou qui est en contact avec la clientèle des liaisons ferroviaires internationales.

1.11. Le Comité des régions est d'accord sur la nécessité d'intensifier les investissements dans les chemins de fer dans l'Union européenne mais entend souligner qu'il faut attacher une importance particulière à la cohésion économique, sociale et territoriale de tels investissements. Le Comité souhaite que l'accent soit mis sur le développement d'une infrastructure ferroviaire de l'Union qui bénéficie aux régions périphériques ou en retard de développement, dans le respect de la réglementation européenne en matière de concurrence et d'aides d'État. Des investissements qui concentreraient davantage le développement économique au cœur de l'Europe seraient, du point de vue du Comité des régions, inacceptables.

1.12. Le Comité des régions prend note de l'importance prise par des services ferroviaires de qualité pour la protection de l'environnement, notamment dans les régions de montagne et celles qui se distinguent par leur beauté. Le Comité invite la Commission à présenter des propositions d'infrastructures tant pour la route que pour le rail qui prennent dûment en considération l'incidence sur l'environnement de chaque mode de transport dans la perspective de réduire le niveau général du bruit et des répercussions négatives sur l'environnement occasionné par les transports et d'encourager l'électrification des voies de chemin de fer desservant les régions sensibles d'un point de vue environnemental afin que l'utilisation de la traction électrique puisse être exploitée au mieux pour le trafic à travers ces régions.

1.13. Toutefois, s'agissant des propositions relatives au financement des infrastructures, le Comité espère qu'elles seront accompagnées d'une analyse affinée des répercussions des différentes taxes d'utilisation sur les prix des transports et par conséquent sur la compétitivité entre les sites industriels européens, et de la définition d'un cadre approprié le plus vite possible qui garantisse des conditions de concurrence territoriale qui soient équitables.

## 2. Observations relatives aux différents projets

### 2.1. La sécurité des transports ferroviaires

2.1.1. Bien que le Comité des régions approuve l'initiative visant à améliorer la sécurité des chemins de fer de l'Union européenne, il entend souligner que ce système ne doit pas conduire à l'adoption de normes a minima acceptables par tous les États membres. Le Comité soutient fermement les initiatives qui visent à améliorer et à fixer des normes de sécurité rigoureuses afin de veiller à ce que les citoyens et les PME puissent avoir confiance dans les systèmes ferroviaires de l'Union européenne.

2.1.2. Le Comité des régions partage la nécessité d'une harmonisation des règles de sécurité de l'ensemble de l'Union européenne, dans la perspective d'une ouverture progressive des réseaux ferrés à une diversité d'opérateurs ferroviaires pour les services internationaux de fret.

2.1.3. La définition de normes communes, la répartition claire des compétences et responsabilités des États, des gestionnaires d'infrastructures et des opérateurs ferroviaires, ainsi que la transparence sur les niveaux exigés et les aptitudes des opérateurs sont des éléments incontournables pour garantir le haut niveau de sécurité de ce mode de transport.

2.1.4. La création d'Autorités de sécurité nationales chargées de réglementer et de contrôler la sécurité, ainsi que leur coordination au niveau européen, va dans le sens escompté. Si la création d'un Certificat de sécurité communautaire unique est à terme un objectif souhaitable, il importe de s'assurer que dans cette phase transitoire, les certificats nationaux au niveau de chaque État garantissent le respect des règles nationales, la conformité des matériels roulants et la compétence des personnels certifiés.

2.1.5. Le Comité des régions attire l'attention de la Commission sur les problèmes posés par la privatisation et l'éclatement de l'industrie ferroviaire qui en découle, en termes de sécurité, de répercussions négatives sur les passagers et d'absence de responsabilités claires, comme le Royaume-Uni en a récemment fait l'expérience.

2.1.6. Dans le souci de protection des territoires et des populations, le Comité des régions souhaite que les collectivités territoriales, en tant qu'autorités en charge des politiques locales de transport et de l'aménagement des territoires, soient pleinement associées à la définition des Objectifs communs de sécurité (OSC), pour ce qui relève de l'exposition des riverains aux risques inhérents au trafic ferroviaire de fret, notamment pour les traversées des zones sensibles ou densément peuplées, et pour les parties des réseaux ferroviaires supportant des circulations de trains de voyageurs.

2.1.7. Le Comité des régions se félicite des propositions en matière d'enquêtes indépendantes lors d'accidents et d'incidents sur les voies ferrées énoncées au chapitre V de la directive sur la sécurité. Le Comité approuve fermement la proposition qui précise que ces enquêtes ne doivent en aucun cas viser à répartir la faute ou la responsabilité.

2.1.8. Le Comité des régions est fermement convaincu que les enquêtes consécutives à un accident ne doivent pas être entravées ou retardées par des procédures judiciaires afin que tout problème de sécurité soulevé par cette enquête puisse être pris en considération et que des recommandations puissent être mises en œuvre aussi vite que possible. Le Comité des régions estime en effet qu'il doit y avoir deux processus distincts à savoir l'enquête sur les faits concernant la cause de l'accident qui déboucherait sur des recommandations visant à prévenir ou atténuer les occurrences futures et, s'il y a lieu, une procédure judiciaire afin de déterminer les responsabilités pénales.

2.1.9. Il convient donc que pour l'élaboration des OSC et des MSC relatifs aux «risques pour la société», il soit clairement mentionné que les collectivités territoriales sont associées à la définition des objectifs et méthodes nationales, qui relèvent de la compétence des autorités nationales de sécurité.

2.1.10. Il importe également que le projet de directive mentionne clairement que les collectivités territoriales concernées (au même titre que les autres acteurs mentionnés) doivent être destinataires de l'information sur les enquêtes et leurs résultats. Dans le même sens, leur participation aux travaux menés dans le cadre de ces enquêtes doit être rendue possible si elles le désirent.

## 2.2. *L'interopérabilité des réseaux*

2.2.1. Le Comité des régions convient que l'insuffisante interopérabilité des voies ferrées de l'Union est un obstacle majeur à la poursuite du développement d'un système ferroviaire véritablement européen. Il se félicite des dispositions en

faveur d'une certification mutuelle de la sécurité du matériel roulant comme de la tendance actuelle qui consiste à acquérir des modèles normalisés de matériels roulants capables de circuler par-delà les frontières nationales lorsque les contraintes liées à leur chargement et à l'écartement des voies le permettent. Dans l'attente de l'approbation des diverses Spécifications techniques d'interopérabilité (STI), des procédures de reconnaissance mutuelle entre États membres doivent être privilégiées pour éviter les dysfonctionnements préjudiciables à la sécurité des trafics, particulièrement dans le cas de mixité des circulations (voyageurs, marchandises).

2.2.2. Le Comité des régions approuve l'initiative actuelle qui prévoit de travailler de manière prospective avec les pays candidats et, au-delà, d'atteindre une interopérabilité.

2.2.3. Le Comité des régions approuve les orientations proposées pour la définition des STI, ainsi que la constitution d'un dispositif d'immatriculation du matériel roulant et la création d'un registre des infrastructures et du matériel roulant, éléments nécessaires à plus de transparence.

2.2.4. Le Comité des régions estime également que l'adoption des STI est de nature à harmoniser l'offre de matériels roulants, et donc à élargir à la fois le choix des fournisseurs et la taille des séries, ce qui ne peut que favoriser la baisse du prix des matériels roulants, conditions d'une meilleure productivité du secteur.

2.2.5. Il s'inquiète cependant de l'absence d'un calendrier clair et réaliste d'approbation et de mise en œuvre des STI, surtout dans la perspective d'une extension des STI à l'ensemble du réseau conventionnel. L'article 2 du projet de directive sur l'interopérabilité suggère en effet la modification de l'article premier de la directive 2001/16/CE par l'ajout d'un paragraphe introduisant une telle extension au premier janvier 2008.

2.2.6. Les collectivités territoriales sont souvent associées au financement des infrastructures et des matériels roulants, y compris sur le réseau conventionnel, et il importe d'évaluer le coût de la mise en conformité, tant au niveau de l'interopérabilité que de la sécurité. Il est important en particulier que cette charge financière ne soit pas de nature à remettre en cause les priorités définies antérieurement, notamment dans la résorption des goulots d'étranglement tout comme dans la réalisation des liaisons d'accès au Réseau transeuropéen de fret pour les régions périphériques. Le Comité des régions souhaite la réalisation préalable d'une étude de l'impact financier d'une telle extension au réseau conventionnel, de façon à définir des priorités réalistes de la généralisation de l'interopérabilité. Il faut être conscient que, du fait de la mixité des circulations sur les réseaux ferroviaires, l'application des STI concernera tout autant le transport national et régional de voyageurs, et donc une nécessaire mise à niveau des matériels roulants concernés.

2.2.7. Bien que le projet de directive stipule que la prise en compte des STI ne concerne a priori que la création de nouvelles infrastructures (mais aussi les travaux de réfection et de maintenance) et l'acquisition de nouveaux matériels, la réelle ouverture du réseau conventionnel ne sera effective que lorsque cette mise en conformité des infrastructures et des matériels roulants sera effectuée. Compte tenu des rythmes actuels de renouvellement et de travaux, l'accélération suggérée du calendrier établi lors du premier paquet ferroviaire n'apparaît pas opportune.

2.2.8. L'approbation des STI est donc un préalable afin d'assurer que l'adaptation des matériels roulants (ou leur renouvellement pour les plus anciens) se fasse en conformité avec les nouvelles règles d'interopérabilité. De même, un délai raisonnable, de l'ordre de cinq ans, de mise en conformité doit être prévu pour programmer les investissements nécessaires, qui peuvent être particulièrement lourds pour certaines régions.

### 2.3. *Création d'une Agence ferroviaire européenne*

2.3.1. Le Comité des régions approuve la création d'une agence technique chargée d'assister la Commission et les États membres pour l'harmonisation des règles de sécurité et d'interopérabilité des réseaux, en vue de la constitution d'un véritable réseau ferroviaire européen intégré.

2.3.2. Il est cependant nécessaire de s'assurer que les moyens proposés à cette agence soient compatibles avec les missions qui lui sont confiées, et que le pouvoir d'investigation dont elle disposerait est bien compatible avec la législation des différents États membres.

2.3.3. Le Comité des régions recommande que l'Agence ferroviaire européenne soit compétente pour veiller à ce que la libéralisation ne provoque pas de réduction des dépenses en matière de sécurité ou d'investissements en infrastructures sur le réseau ferré et qu'elle soit mise en œuvre de sorte à préserver l'ensemble des avantages du réseau pour les passagers et les clients du fret.

2.3.4. Le Comité des régions constate avec inquiétude les répercussions sur le trafic de fret passant par le tunnel sous la Manche, de l'échec des gouvernements français et britannique à empêcher les demandeurs d'asile de tenter de rejoindre le Royaume-Uni en empruntant le tunnel, ce qui a entraîné une réduction significative du nombre de liaisons de fret entre les deux rives de la Manche.

2.3.5. Dans la perspective de la probabilité d'une augmentation du nombre de demandeurs d'asile et compte tenu de la plus grande mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne, le Comité des régions souhaite qu'il soit procédé à un examen de la nécessité d'instaurer un groupe international d'experts, éventuellement au sein de l'Agence ferroviaire européenne, qui se pencherait sur les questions de sécurité et sur des méthodes communes de maintien de l'ordre sur les voies ferrées de l'Union, comme cela se fait pour le transport aérien.

2.3.6. Le Comité des régions souhaite que la Commission présente d'autres propositions concernant le rôle de l'Agence ferroviaire européenne, proposée dans la communication, en matière d'enquêtes indépendantes lors d'accidents graves ou mortels dans le but de faire en sorte qu'une base de données commune de recommandations soit gérée au niveau européen. Le Comité des régions attend par ailleurs d'autres propositions de la Commission afin de déterminer s'il convient que des recommandations issues d'enquêtes indépendantes soient mises en œuvre dans toute l'Union.

### 2.4. *Adhésion de la Communauté à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF)*

2.4.1. Le Comité des régions approuve la recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier les conditions d'adhésion à la COTIF, bien que cette adhésion soit conditionnée à l'entrée en vigueur du Protocole de Vilnius.

### 2.5. *Modification de la directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires*

2.5.1. Le Comité des régions constate le désir de la Commission et du Parlement d'accélérer le processus d'ouverture du marché du fret ferroviaire, y compris national, à l'ensemble du réseau conventionnel, remettant ainsi en cause le calendrier négocié lors de l'adoption du premier paquet ferroviaire, et la définition du Réseau transeuropéen de fret international, avant même que soit réalisée l'évaluation prévue des impacts de cette première réforme majeure, et alors que la transposition en droit national des directives 2001 n'est pas achevée.

2.5.2. Le Comité des régions estime qu'il n'y a pas d'urgence à modifier les priorités établies précédemment qui, d'une part, n'interdisent pas dans les pays qui le souhaitent et dont les réseaux pourraient être mis rapidement en conformité avec les STI, une ouverture du marché de fret ferroviaire, et d'autre part autorisent un délai d'adaptation réaliste pour les opérateurs historiques dans certains États. Le dispositif établi lors du premier paquet ferroviaire autorise chaque État à décider de l'ouverture de son marché de fret national en fonction de l'état de sa situation intérieure et des perspectives de développement du fret ferroviaire. Une ouverture anticipée des marchés nationaux serait de nature dans certains cas à fragiliser la situation financière des opérateurs historiques engagés dans une profonde restructuration, avec des conséquences négatives sur l'emploi.

2.5.3. Le Comité des régions rappelle que la promotion du fret ferroviaire s'inscrit dans une démarche globale où les diverses actions et notamment celles qui sont prévues dans le programme doivent être menées conjointement, qu'il s'agisse de la tarification d'usage des infrastructures routières et ferroviaires, de l'uniformisation et du respect de la législation sociale, de la mise en œuvre de l'interopérabilité et de règles de sécurité communes, ainsi que de la résorption des contraintes de capacités et des déficits d'accès des régions périphériques. Une généralisation anticipée de l'ouverture des marchés nationaux de fret indépendamment des autres conditions précitées

n'est pas de nature à améliorer la compétitivité du rail par rapport aux autres modes de transport, et pourrait conduire à un processus de substitution d'opérateurs historiques par de nouveaux opérateurs sur les marchés les plus rentables, fragilisant ainsi les premiers, même si certains aspects peuvent en être positifs (développement de petits opérateurs locaux au niveau régional). Toutefois, cette évolution pourrait être de nature à renforcer la discrimination d'accès à des services performants pour les régions les plus fragiles.

2.5.4. En conséquence, le Comité des régions n'est pas favorable à la remise en cause du calendrier défini lors de l'adoption du premier paquet ferroviaire et estime plus opportun de mettre l'accent sur la mise en œuvre du Réseau transeuropéen de fret international tel que défini initialement.

2.5.5. Le Comité des régions estime donc préférable que le calendrier de mise en œuvre de cette directive respecte les dispositions initiales, c'est-à-dire qu'elle soit conditionnée à l'approbation du rapport de la Commission sur l'évaluation de la mise en œuvre des précédentes directives (publication prévue avant le 15 mars 2005 selon l'article 14 de la directive 91/440/CEE).

### 3. Propositions de modifications

En conséquence, le Comité des régions propose les modifications suivantes:

#### 3.1. Sur le projet de directive relative à la sécurité ferroviaire

##### 3.1.1. Ajout au paragraphe 1 de l'article 4:

«Pour l'élaboration des règles de sécurité nationales relatives aux risques pour la société, les collectivités territoriales concernées sont associées à la définition des objectifs et méthodes, qui relèvent de la compétence des autorités nationales de sécurité.»

##### 3.1.2. Modification du premier paragraphe de l'article 12:

«Les conducteurs de train, le personnel de sécurité et le personnel de bord ...»

##### 3.1.3. Modification du paragraphe 2 de l'article 12 (première et deuxième phrases):

«Les États membres veillent à ce que les entreprises ferroviaires qui introduisent une demande de certificat de sécurité aient un accès équitable et non discriminatoire aux services de formation des conducteurs de trains, du personnel de sécurité et du personnel de bord ...»,

et

«La formation offerte doit couvrir la connaissance des lignes, les règles d'exploitation, le système de signalisation et de contrôle-commande, les procédures d'urgence et de sécurité ainsi que les langues pertinentes correspondant aux lignes exploitées».

##### 3.1.4. Modification du paragraphe 3 de l'article 21:

«3. L'enquête est menée de manière aussi ouverte que possible, en permettant à toutes les parties d'être entendues et en partageant les résultats. Le gestionnaire de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires concernées, l'autorité de sécurité, les collectivités territoriales concernées, les victimes et leurs proches, les propriétaires de biens endommagés, les fabricants, les services d'urgence et les représentants du personnel et des usagers sont informés de l'enquête et de ses résultats, et dans toute la mesure du possible, doivent pouvoir participer aux travaux.»

#### 3.2. Sur le projet de directive relative à l'interopérabilité

##### 3.2.1. Modification du paragraphe 2 de l'article 2:

«À l'article premier, le paragraphe 3 suivant est ajouté:

“3. Cinq ans après l'adoption de l'ensemble des STI, et au plus tard le premier janvier 2010, le champ d'application de la présente directive est étendu à tout le système ferroviaire, à l'exception des infrastructures et du matériel roulant réservés à un usage strictement local, historique ou touristique, et qui sont isolés du reste du système ferroviaire.”»

#### 3.3. Sur la proposition de modification de la directive 91/440/CEE

##### 3.3.1. Modification du premier paragraphe de l'article 2:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard 18 mois après l'approbation du rapport de la Commission sur l'évaluation de la mise en œuvre des précédentes directives conformément à l'article 14 de la Directive 91/440/CEE. Ils en informent immédiatement la Commission.»

Bruxelles, le 10 octobre 2002.

Le Président  
du Comité des régions  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission — Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale: Synthèse et prochaines étapes»**

(2003/C 66/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission européenne — Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, COM(2000) 46 final;

vu la décision de la Commission, en date du 1<sup>er</sup> février 2002, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau, du 6 février 2002, de préparer l'avis en la matière et de charger la commission de la «Politique de cohésion territoriale» de l'élaboration de l'avis;

vu son avis du 14 novembre 2001 sur le «Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale» (CdR 74/2001 fin) <sup>(1)</sup>;

vu son avis du 15 février 2001 sur «La structure et les objectifs de la politique régionale européenne dans le contexte de l'élargissement et de la mondialisation: ouverture du débat» (CdR 157/2000 fin) <sup>(2)</sup>;

vu son avis du 13 avril 2000 sur le «Sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socioéconomique de régions de l'Union européenne» (CdR 388/1999 fin) <sup>(3)</sup>;

vu les résultats du séminaire organisé par le Comité des régions sur «Le principe de partenariat» à Madère les 10 et 11 janvier 2000 dans le cadre de la série de séminaires du Comité des régions sur «La mise en œuvre de la réforme des Fonds structurels 2000-2006 — la contribution des collectivités locales et régionales»;

vu son avis du 14 janvier 1999 sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire» (SDEC) (CdR 266/98 fin) <sup>(4)</sup>;

vu le projet d'avis adopté par la commission de la politique de cohésion territoriale le 24 juin 2002 (CdR 101/2002 rév.), rapporteur: M. d'Ambrosio (président de la région des Marches, Italie, PSE),

a adopté le 10 octobre 2002, lors de sa 46<sup>e</sup> session plénière, l'avis suivant.

**Partie I: Situation et tendance dans les régions**

Le Comité des régions,

1.1. souhaite faire part à la Commission de son jugement favorable sur son premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, qui donne un aperçu vaste et détaillé du débat en cours au sein de l'Union européenne sur l'avenir de la politique de cohésion;

1.2. juge favorablement les résultats enregistrés ces dernières années en matière de cohésion ainsi que l'impact positif de la politique régionale de l'Union européenne sur le renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté dans son ensemble; rappelle par ailleurs que la politique de cohésion, telle que consacrée par les traités, est un instrument destiné à réaliser les principes de solidarité, de coopération et de redistribution et constitue l'un des piliers de l'intégration entre les peuples et les territoires de l'Union;

1.3. souligne toutefois la disparité des progrès enregistrés dans les différents territoires des États membres actuels et la persistance d'importants écarts régionaux, par rapport à un rattrapage en termes de revenu par tête entre les États membres en question, qui se creusent toujours davantage et suscitent la crainte d'une marginalisation croissante des régions en retard;

1.4. réaffirme, comme il l'a déjà indiqué dans son avis sur le second rapport sur la cohésion, que le futur élargissement aggravera les déséquilibres territoriaux à l'intérieur de l'Union et souligne dès lors la nécessité de suivre une politique de cohésion économique et sociale et territoriale qui tienne également compte des effets du phénomène de la mondialisation sur l'économie et de ses conséquences en termes de libéralisation progressive du commerce international;

1.5. invite à renforcer la dimension régionale de la politique de cohésion telle que définie à l'article 158 du traité, qui prévoit le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté par la réduction des écarts entre les niveaux de développement des diverses régions;

<sup>(1)</sup> JO C 107 du 3.5.2002, p. 27.

<sup>(2)</sup> JO C 148 du 18.5.2001, p. 25.

<sup>(3)</sup> JO C 226 du 8.8.2000, p. 30.

<sup>(4)</sup> JO C 93 du 6.4.1999, p. 36.

1.6. réaffirme que la politique régionale européenne doit être considérée comme une politique horizontale, tendant à un développement durable vers laquelle doivent converger les différentes politiques sectorielles et notamment la politique agricole commune, les politiques des transports et de l'énergie, de la concurrence, de l'environnement, de la recherche et du développement, de l'innovation, de l'éducation et de la formation;

1.7. demande à la Commission de lancer une forte action d'orientation de ces politiques en faveur de la cohésion, étant donné le rôle essentiel de celle-ci dans le processus d'intégration des populations et des territoires de l'Union;

1.8. invite la Commission à approfondir l'aspect des politiques territoriales comme facteur de développement et, sur la base des travaux du SDEC et de la CEMAT, à favoriser les interventions destinées à corriger les déséquilibres du système «centre-périphérie» par le développement de rapports de coopération entre les centres urbains, les zones rurales et les zones périphériques, afin de promouvoir un développement polycentrique de l'espace communautaire;

1.9. réitère la nécessité, comme corollaire du principe de subsidiarité, d'une plus grande et meilleure implication, des États membres et des collectivités régionales et locales dans l'élaboration des politiques de cohésion, sans pour autant «renationaliser» les politiques de développement régional;

1.10. souligne en outre que la dimension régionale favorise la mise en œuvre de la politique d'égalité des chances entre les hommes et les femmes et constitue la condition sine qua non d'une véritable cohésion économique et sociale.

## Partie II: Évaluation du débat

### Le Comité des régions,

2.1. prend acte que la Commission considère le seuil de 0,45 % du PIB communautaire, réservé à la politique de cohésion, comme un financement minimal et réaffirme que la nouvelle politique régionale doit se fonder sur un rapport plus étroit entre les actions consacrées au développement des régions concernées et les ressources financières nécessaires;

2.2. juge opportun de maintenir la règle actuelle d'éligibilité pour les régions en retard et notamment le seuil du revenu par tête pour l'éligibilité au statut de région de l'objectif n° 1 (75 % du revenu par tête moyen de l'Union. Le Comité des régions invite toutefois la Commission européenne à envisager l'introduction de critères supplémentaires qui tiennent compte de situations particulières;

2.3. fait part de sa satisfaction quant à la proposition de la Commission qui qualifie de prioritaire l'intervention en faveur des régions en retard de développement et partage la volonté de ne pas favoriser, dans ce contexte, de politiques à deux vitesses, dans la mesure où les disparités que présentent ces régions ne correspondent pas à une simple distinction entre États membres et États adhérents;

2.4. invite la Commission à prévoir, pour les régions qui sortent de l'objectif n° 1, soit un soutien transitoire dégressif, majoré en cas de sortie à cause de l'effet statistique suite à l'élargissement, soit l'éligibilité au futur objectif n° 2;

2.5. fait observer que, contrairement à ce qui est précisé dans le second rapport sur la cohésion, le premier rapport d'étape n'aborde pas la question relative aux régions intéressées à l'objectif n° 2 et souligne que le maintien d'un soutien communautaire dans les «régions non en retard» se justifie tant en raison de la persistance des problèmes de reconversion et de développement économique dans de nombreux territoires que par le fait que les Fonds structurels constituent un outil indispensable au soutien du potentiel de développement régional dans l'ensemble de l'UE, dans la mesure où il représente une valeur ajoutée qui ne doit pas disparaître;

2.6. réitère son soutien à l'approche retenue par la Commission, exprimée dans le second rapport sur la cohésion, qui assigne comme finalité au nouvel objectif n° 2 l'élimination des déséquilibres spécifiques des territoires; estime en outre qu'il convient d'accorder une attention particulière, lors de l'élaboration de la future politique régionale, aux régions présentant des handicaps géographiques permanents;

2.7. invite la Commission à identifier des formes d'intégration entre les différents fonds et interventions destinés aux «régions ne présentant pas de retard» qui favorisent, également à la lumière des expériences en cours, les stratégies de développement structurel (transports, communications, les réseaux hydriques et énergétiques, recherche et développement technologique) et de mise en valeur des ressources locales (humaines, naturelles, culturelles et sociales) en laissant aux régions et aux autres niveaux institutionnels compétents la faculté de choisir la répartition thématique et territoriale des fonds sur la base d'un critère général de répartition entre pays et régions qui tienne compte de la distribution actuelle; souhaite, d'une manière générale, que la part du total des fonds structurels destinée au nouvel objectif n° 2 ne soit pas inférieure à celle de la période de programmation actuelle;

2.8. suggère que dans ces régions l'intervention de la Commission s'opère à travers l'activation de ressources ciblées dont le volume doit être proportionnel à la gravité des phénomènes en favorisant, dans les secteurs où cela est possible, la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, compte tenu des priorités d'intervention indiquées dans les programmes des gouvernements régionaux et compatibles avec les objectifs communautaires;

2.9. réaffirme ce qu'il a déjà déclaré dans son avis sur le second rapport sur la cohésion quant à la nécessité d'intégrer les différents instruments d'intervention actuels (objectif n° 2, objectif n° 3, etc.), en tout cas toujours sur une base régionale;

2.10. souligne la nécessité que la coopération transfrontalière, nationale et interrégionale soit confirmée et renforcée en tant qu'instrument utile non seulement à la politique régionale mais aussi à la réalisation d'un développement plus équilibré du territoire européen dans son ensemble; en outre, avec l'élargissement de l'Union européenne, une attention particulière devra être accordée à la coopération au-delà des frontières extérieures de l'UE; pour autant que la coopération transnationale apporte une valeur ajoutée européenne substantielle, toutes les mesures communautaires devraient permettre de transformer les projets de développement locaux et régionaux en partenariats transnationaux.

2.11. recommande à la Commission de progresser de façon plus décisive vers une simplification des procédures de manière à aboutir, dans l'optique d'une véritable subsidiarité et conformément au principe de partenariat, à une différenciation précise des rôles entre la Commission (détermination des principes généraux et support technique pour les mettre en œuvre) et les Etats membres dans leurs différentes articulations (programmation et gestion des fonds);

2.12. invite la Commission à mettre tout en œuvre pour arriver à une coordination plus étroite et plus efficace entre les différents instruments financiers structurels (FEDER, FEOGA et FSE), qui doivent tendre à poursuivre des politiques synergiques et intégrées, dans l'optique du développement de la cohésion économique et sociale dans les territoires;

2.13. insiste sur l'importance que toutes les politiques sectorielles caractérisées par un fort impact régional, ainsi que celles relatives à la concurrence et à la fiscalité, contribuent elles aussi à l'objectif de cohésion et notamment, en ce qui concerne les aides à finalité régionale, invite la Commission, dans la perspective de l'élargissement:

- a) à évaluer, aux fins de prévenir l'apparition de nouveaux déséquilibres, l'opportunité de maintenir dans l'UE à 15 des zones actuelles ex articles 87.3 a) et c) du traité;
- b) à favoriser une simplification des procédures d'octroi des aides à finalité régionale.

Bruxelles, le 10 octobre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur:**

- la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen», et
- le «Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Suites du Conseil européen du 21 septembre: situation du secteur du tourisme européen»

(2003/C 66/04)

**LE COMITÉ DES RÉGIONS,**

vu la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — «Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen» (COM(2001) 665 fin);

vu le Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — «Suites du Conseil européen du 21 septembre: situation du secteur du tourisme européen» (COM(2001) 668 final);

vu la décision de la Commission, en date du 15 novembre 2001, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, 1<sup>er</sup> alinéa, du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau, en date du 6 février 2002, de charger la commission de la politique de cohésion territoriale de l'élaboration de l'avis en la matière;

vu son précédent avis sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions «Accroître le potentiel du tourisme pour l'emploi» (COM(1999) 205 final) (CdR 291/1999 fin); <sup>(1)</sup>

vu le projet d'avis adopté par sa commission de la politique de cohésion territoriale le 24 juin 2002 (CdR 1999/2002 rév.) (rapporteur: M. Andria, Président de la province de Salerne) (I, PPE);

considérant que la conférence européenne organisée en novembre 1997 à Luxembourg sur le thème du tourisme et de l'emploi (4-5 novembre 1997), le Conseil européen de Luxembourg sur l'emploi (21-22 novembre 1997) et les conclusions du Conseil des ministres du tourisme du 26 novembre 1997 ont débouché sur la constitution d'une large plate-forme structurée en vue d'une approche politique et programmatique mettant principalement l'accent sur les bénéfices d'un développement équilibré et durable du tourisme européen;

considérant qu'en 1998, la Commission a constitué un groupe de haut niveau chargé d'évaluer les corrélations existant entre le secteur du tourisme et les flux d'emploi et que, sur la base des conclusions de ce groupe de travail («Tourisme européen — Nouveaux partenariats pour l'emploi: Conclusions et recommandations du groupe de haut niveau sur le tourisme et l'emploi», Commission européenne), la Commission a présenté la Communication «Accroître le potentiel du tourisme pour l'emploi» (COM(1999) 205 final);

considérant que cette Communication a donné lieu aux conclusions du Conseil du 21 juin 1999 qui invitaient la Commission et les États membres à «coopérer étroitement afin de maximiser la contribution que peut apporter le tourisme à la croissance et à l'emploi», notamment autour de quatre thèmes:

1. information;
2. formation;

<sup>(1)</sup> JO C 317 du 6.11.2000, p. 40.

3. qualité;
4. durabilité.

considérant que le Conseil du 21 juin 1999 sur le thème «Tourisme et emploi» et les réactions des autres institutions européennes<sup>(1)</sup> ont renforcé la volonté d'améliorer sans cesse le dialogue entre les acteurs concernés par la dynamique de croissance du secteur (États membres, profession, société civile et institutions européennes);

considérant que la Communication à l'examen «Une approche coopérative pour l'avenir du tourisme européen» vient renforcer la volonté de mettre en application la méthode de coordination ouverte entre tous les acteurs concernés (Conseil européen de Lisbonne), en ligne avec les orientations du Livre blanc sur la gouvernance, et rappelle surtout quatre priorités essentielles:

1. augmenter la base de connaissances sur le tourisme;
2. renforcer la compétitivité des entreprises opérant dans ce secteur;
3. améliorer les perspectives de croissance liées au développement durable;
4. contribuer à la création d'emplois;

considérant que la Communication à l'examen rappelle à plusieurs reprises la nécessité d'associer la société civile, l'industrie du secteur et les acteurs présents sur le territoire des différentes régions européennes au processus d'élaboration de la politique touristique communautaire, afin d'instaurer un canal interactif à travers lequel échanger des informations en temps réel sur l'évolution de la demande et de l'offre touristique, ainsi que sur les changements en cours, y compris sous l'angle des problèmes communs;

considérant que cette Communication souligne l'urgente nécessité de développer une coopération interinstitutionnelle entre les différents niveaux des autorités administratives locales et régionales ainsi qu'entre celles-ci et les institutions et organes de l'Union européenne;

considérant qu'il convient d'associer sans attendre les acteurs institutionnels et sociaux mentionnés ci-dessus aux incontournables problèmes évoqués notamment par Mme Helena Torres Marques (POR), députée européenne, lors de la réunion du 19 mars dernier de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme du Parlement européen;

considérant que la situation du tourisme en Europe — d'après le rapport de la Commission européenne «Suites du Conseil européen du 21 septembre: situation du secteur du tourisme européen» — est moins grave que ne le laissent escompter les prévisions faisant immédiatement suite au 11 septembre 2001, même si de nouvelles tendances ont émergé, qui dessinent une géographie différente et plus complexe des usagers;

considérant que — sur la base notamment de l'analyse présentée dans le premier rapport d'étape de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale du 30 janvier 2002 — à partir de 2006 il conviendra de tenir compte, dans le cadre des politiques de développement liées aux Fonds structurels, des retombées de la situation sur les régions dont l'économie est essentiellement fondée sur le tourisme, de procéder à une évaluation approfondie de l'impact d'initiatives communautaires telles que Leader, Interreg Urban et Equal et en outre de concevoir d'autres stratégies d'intervention dans les systèmes de développement local, en prêtant une attention particulière aux régions de l'objectif 1;

considérant que l'Agenda 21 a pour objectif de promouvoir — avec la pleine participation des autorités locales et régionales — les dynamiques de développement durable et partant le décollage définitif de l'écotourisme;

considérant qu'en septembre 2002, proclamée Année internationale de l'écotourisme, se tiendra à Johannesburg le Sommet mondial du développement durable,

<sup>(1)</sup> Cf. la résolution du Parlement européen du 18.2.2000, l'avis du CdR du 15.6.2000 (CdR 291/99 fin — JO C 317 du 6.11.2000, p. 40) et l'avis du CES du 26.1.2000 (CES 93/2000).

considérant les cinq priorités définies par la Commission européenne dans sa Communication en vue de l'aménagement futur du tourisme européen:

- information: faciliter l'échange et la diffusion d'informations, notamment grâce aux nouvelles technologies;
- formation: améliorer la formation afin de professionnaliser davantage le secteur du tourisme;
- qualité: améliorer la qualité des produits touristiques;
- durabilité: promouvoir la protection de l'environnement (et définir des applications innovantes de l'Agenda 21);
- nouvelles technologies: gérer l'impact et l'utilisation des services basés sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le secteur du tourisme.

a adopté le présent avis à l'unanimité lors de sa 46<sup>e</sup> session plénière du 10 octobre 2002.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. «We have much more in common than we have to separate us» («Nous avons beaucoup plus de points communs que de points de divergence»).

Cette référence au principe figurant en exergue du résumé du rapport rédigé par l'Organisation mondiale du tourisme à l'occasion de la deuxième réunion de son Comité pour la relance du tourisme (15 mars 2002, ITB Berlin) et intitulé «The impact of the September 11 attacks on tourism: The light at the end of the tunnel» («L'impact des attentats du 11 septembre sur le tourisme: La lumière au bout du tunnel») donne une idée synthétique de l'esprit de ce document. Il y a lieu de prendre conscience du fait qu'en Europe, le tourisme peut s'appuyer sur la valeur ajoutée que représente le fil rouge d'une identité culturelle beaucoup plus profonde qu'on ne tend à le croire. Pour cette raison, il faut œuvrer à court et à moyen terme dans deux directions fondamentales:

- a) la valorisation de parcours visant à une homogénéité de plus en plus grande des critères de l'offre, sur la base d'une vaste plate-forme commune couvrant des domaines très divers (à partir de la monnaie unique);
- b) la nécessité d'une uniformisation accrue des politiques locales, régionales, nationales et communautaires concernant les cinq grandes priorités mentionnées plus haut en matière de tourisme: information, formation, qualité, durabilité et nouvelles technologies.

2. Après une première analyse qui avait prévu des conséquences beaucoup plus graves pour le secteur européen du tourisme, l'impact du 11 septembre 2001 s'est avéré conforme aux prévisions qui avaient laissé entrevoir un premier signal positif six mois après l'attentat. Aujourd'hui, comme le constate l'OMT, le tourisme connaît une nette reprise même l'on assiste à une nette redistribution des flux de visiteurs. Les transports aériens intercontinentaux ont accusé un fort recul, tandis que le tourisme domestique a dans une certaine mesure permis d'enrayer une baisse à bien des égards désastreuse.

3. Certains secteurs de l'industrie touristique ont plus que d'autres souffert de cette redistribution des flux. Les petits tour opérateurs, les organisateurs de manifestations sportives et culturelles de moyenne importance, les vendeurs de forfaits-vacances domestiques, les petites compagnies aériennes et autres petits transporteurs ont généralement mieux géré la crise que les autres.

4. C'est là le signe qu'après le 11 septembre, l'économie globale a subi un brusque ralentissement, ce qui a favorisé une révision des stratégies de développement économique dans une optique locale. Dans ce contexte, les systèmes de développement régional ont été avantagés, sans toujours en profiter. On est passé d'une perspective globale à une perspective locale.

5. Comme indiqué dans le rapport susmentionné de l'Organisation mondiale du tourisme, de nouvelles perspectives de reprise se dessinent à court terme. Mais quelle leçon tirer de la crise? Quelle méthode organisée convient-il d'appliquer en réaction à des épisodes aussi difficiles, dans l'hypothèse fâcheuse où ils devraient se répéter? Il est à noter que d'une manière générale, une riposte stratégique coordonnée a clairement fait défaut au niveau européen: aucune stratégie commune ne s'est manifestée en réponse à la crise soudaine et complexe survenue au lendemain des attentats.

6. «Plusieurs demandes en vue d'une action politique — peut-on lire dans le rapport de la Commission — ont été formulées par la profession européenne du tourisme. Le secteur européen du tourisme insiste avant tout sur la nécessité de coordonner plus que jamais la promotion de l'Europe sur les marchés étrangers et a demandé à la Commission de promouvoir activement l'Europe en tant que destination sûre».

7. Il y a lieu d'approuver sans réserve les conclusions du rapport lorsqu'elles préconisent de concentrer l'essentiel des efforts sur une stratégie de concertation, reposant sur des mesures qui «visent à améliorer l'intégration des préoccupations de tous les acteurs du secteur du tourisme dans les politiques et les initiatives communautaires touchant le tourisme, et à promouvoir une meilleure interface avec le secteur du tourisme et les autres parties intéressées».

## RECOMMANDATIONS

### 1. Le Comité des régions encourage la méthode de concertation et de coordination ouverte mais insiste sur l'importance de la transparence et d'un contrôle parlementaire démocratique

Le rôle déterminant des autorités locales et régionales apparaît une fois de plus comme la seule force cohésive disponible pour exalter la mission des politiques de cohésion territoriale mises en œuvre dans l'Union européenne: il ne peut y avoir partage sans participation. La gouvernance du territoire n'est efficace que si elle part d'en bas. Imposer d'en haut des instruments, même innovants, n'est pas une garantie de succès. Au contraire: une dynamique et des propositions venant de la base permettent de développer une culture du dialogue et de l'écoute réciproque. Le fédéralisme politique évolue ainsi en fédéralisme administratif et en partenariat institutionnel, économique et social.

C'est dans cette optique que doit être conçue toute politique de développement touristique: un véritable réseau touristique européen ne peut se constituer que moyennant une opération attentive de contrôle et d'identification de la situation actuelle. Le recensement des besoins, la cartographie des structures d'accueil et autres, l'évaluation des lignes de transport sont à la base d'un projet global qui donne la priorité à l'exigence générale de sécurité du voyageur.

Le Comité des régions constate que dans la communication <sup>(1)</sup>, la Commission s'inquiète de l'insuffisance des progrès réalisés lors des discussions avec les collectivités locales et régionales dans le cadre des groupes de travail consacrés aux cinq priorités (reprises aux pages 4 et 5 du présent avis). Le Comité des régions invite la Commission européenne et les États membres, dans l'esprit de la gouvernance, à élaborer des méthodes de travail efficaces qui engagent les pouvoirs locaux et régionaux à veiller à ce que, à l'avenir, les politiques menées complètent l'activité touristique et lui ajoutent de la valeur au niveau des acteurs de base.

### 2. Le Comité des régions recommande de promouvoir la responsabilité des acteurs publics et privés

Partir de la base revient à favoriser un changement radical des mentalités, en modifiant les termes du rapport historique entre secteurs public et privé, qui ne seraient plus des sujets liés par une forme de subordination, mais au contraire les partenaires d'un projet de développement organisé de manière paritaire

dans l'optique d'une conception large de la citoyenneté. Il n'est plus question d'un citoyen qui subit l'action de gestion du territoire, mais d'un citoyen qui se veut acteur de la gestion du territoire dans le cadre d'une action institutionnelle promue par les autorités locales et régionales.

Il en résulte une synergie qui place l'industrie du tourisme dans une position de forte compétitivité: ce n'est plus l'entreprise isolée (ou le groupement d'entreprises isolé) qui cherche la voie la plus efficace vers le profit, mais le système territorial auquel appartient l'entreprise qui recherche le moyen le plus adapté d'affronter la concurrence du marché. C'est grâce à ce type d'approche — que certains experts définissent comme la formation de «geo-communities» — que peut être maîtrisée la transition de la globalisation sauvage et incontrôlée à la «globalisation réglementée et durable».

Le développement durable est le fruit de la connaissance du territoire et de ses potentialités: la valorisation des vocations locales est la condition première du développement et de la préservation de l'écotourisme.

### 3. Le Comité des régions donne la priorité au développement et à la diffusion du tourisme européen sur le marché mondial

Avant de lancer un quelconque produit sur le marché, la règle est de cerner l'identité du produit que l'on veut commercialiser du point de vue du client. Dans le secteur du tourisme, l'attente à l'égard d'un produit touristique doit l'emporter sur toute volonté de promouvoir l'offre touristique autour de toute frontière administrative ou régionale.

Il est fondamental de replacer le voyageur, le touriste, au cœur de l'élaboration de tout projet de réglementation. Même les théories de marketing les plus avancées mettent en avant la nécessité de «profilier» l'offre en fonction de la demande du client potentiel, de manière à créer de véritables communautés d'usagers interagissant avec le produit qui leur est proposé. Plutôt que de se concentrer sur un quelconque produit unique «Union européenne», le Comité des régions estime qu'une opportunité de taille s'ouvre aujourd'hui à la Commission européenne d'ajouter de la valeur au travail réalisé au niveau local et régional en exploitant de manière optimale les avantages offerts par les systèmes informatiques. La création d'un réseau informatique harmonisé et unique par le biais d'Internet, permettrait aux fournisseurs et aux touristes de mieux analyser et utiliser la masse considérable de données actuellement disponibles. La Commission, sans pour autant tenter de concevoir un produit «Europe», pourrait favoriser la mise en place d'un système qui contribuerait plus efficacement à mettre en relation les fournisseurs et les touristes.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 665, annexe 1, p. 21.

Dans le contexte du sixième programme-cadre de RDT, la Commission européenne doit, en coopération avec les collectivités locales et régionales et le secteur du tourisme, mettre en œuvre des mesures visant à accélérer l'introduction de nouvelles technologies dans les systèmes de gestion et d'information des destinations touristiques et des entreprises.

Compte tenu du ralentissement enregistré actuellement par le secteur touristique, ces mesures revêtent une importance particulière pour un développement plus compétitif de celui-ci.

Pour contribuer à la définition d'un processus cohérent de développement du tourisme européen privilégiant la participation des collectivités locales, le Comité des régions suggère d'esquisser certaines orientations pour les politiques communautaires d'intervention dans ce domaine:

*A. Adapter le niveau de sécurité et de qualité du réseau de transports (routier-ferroviaire-maritime-aérien) dans les pays de l'UE afin de mieux garantir les flux de mobilité liés aux loisirs individuels*

Le Comité des régions considère comme la Commission européenne que la libéralisation des transports et le développement de leurs réseaux, l'amélioration du fonctionnement du marché unique et la mise à disposition croissante des instruments de la société de l'information faciliteront la mobilité des citoyens et contribueront à une internationalisation accrue des flux touristiques.

Le Comité des régions soutient le point de vue de la Commission européenne qui préconise l'inclusion de la politique communautaire des transports parmi les priorités fondamentales du secteur du tourisme: mobilité durable, droit des passagers à la sécurité et qualité des transports. L'amélioration du niveau des transports implique sans aucun doute aujourd'hui de privilégier la sécurité, mais aussi de prendre en considération d'autres aspects complémentaires. Du reste, le Livre blanc sur les transports a déjà défini les orientations à suivre pour assurer un transport touristique plus efficace, durable et de meilleure qualité.

Le tourisme est en outre le principal facteur de développement des territoires difficiles d'accès tels que les zones de montagne, les régions insulaires et les régions ultrapériphériques.

Dans les régions insulaires, il y a lieu de renforcer les systèmes de transport aérien, d'en améliorer la fréquence, de garantir un nombre suffisant de sièges disponibles et de renforcer l'interconnexion entre les aéroports de référence de ces régions et les réseaux transeuropéens routiers et ferroviaires, en particulier à grande vitesse.

*B. Aligner l'offre de profils professionnels à la sortie du cycle de formation pré-universitaire et universitaire sur la demande du marché du travail liée au tourisme*

Le Comité des régions partage l'analyse de la Commission quant aux principaux besoins en matière de formation. Le tourisme se caractérise aujourd'hui par un niveau de qualification relativement bas dans la plupart des grandes branches du secteur et en particulier dans les PME. Bien qu'il existe une demande pour de nouvelles compétences, telles que celles liées aux technologies de l'information et de la communication, le Comité des régions est conscient que les collectivités locales et régionales sont confrontées à un défi considérable en matière de dynamisation de la croissance, notamment dans le secteur des petites et micro-entreprises qui représentent une composante significative de ce secteur. Face à la baisse des prix imposée par des organisateurs de voyages de plus grande taille, les petites entreprises familiales du secteur touristique pâtissent de l'insuffisance des possibilités tangibles de carrière et sont obligées de réduire les possibilités de formation, ce qui ne fait qu'accroître les difficultés de recrutement.

Des progrès considérables ont été réalisés au niveau de l'Union européenne concernant la question du «tourisme pour tous». Le Comité des régions approuve les propositions de la Commission européenne visant à examiner plus en détail l'accès pour les personnes atteintes d'un handicap physique. Toutefois, le Comité des régions prend acte de la définition large donnée en la matière par la conférence sur le tourisme organisée par la Présidence belge en juillet 2001 et apprécierait que la Commission présente d'autres propositions dans le domaine du tourisme social.

Dans ce contexte, il est possible d'agir en vue de rendre plus efficaces et de concrétiser certaines actions déjà prévues ailleurs (par exemple un «Europass pour la formation dans le secteur du tourisme»): «passer de la formation à l'innovation, tenant compte de la réalité "fragile" des ressources humaines ... pour aboutir à un processus de formation, plus complexe que la formation classique et faisant usage d'une approche ascendante/descendante, de partenariats et de collaborations entre toutes les parties intéressées».

Il apparaît essentiel d'envisager la création d'un réseau de formation spécifique pour les compétences touristiques, y compris au sein des programmes communautaires déjà en vigueur (*Leonardo da Vinci*, *Socrates*, *Tempus*, *Erasmus*), capable d'interactions avec les mesures en faveur de l'emploi (*Equal*) et les mesures de placement des organismes de formation (*ALFA*).

Le Comité des régions suggère dans cette optique de consacrer des ressources financières accrues (dans le cadre des Fonds structurels) aux parcours d'apprentissage pré-universitaires, car il convient de créer un «socle» de compétences minimales de moyen-haut niveau permettant d'accéder avec plus de profit aux études axées sur l'obtention d'un titre académique.

La dimension «e-learning» est à considérer, dans le cadre de la valorisation de la «société de la connaissance», comme une valeur ajoutée à prendre en compte lors de l'élaboration de toute initiative dans ce domaine, afin de conférer une meilleure homogénéité aux pratiques de formation dans ce secteur.

Si, d'une part, il y a lieu de renforcer l'introduction de mécanismes d'apprentissage axés sur le transfert de compétences techniques et technologiques, d'autre part, il apparaît opportun d'établir une liaison entre les différentes expériences de formation réalisées dans les États membres, en vue de favoriser la diffusion d'une culture commune en matière de formation dans le secteur du tourisme et d'identification des qualifications professionnelles requises pour travailler dans ce secteur.

On ne saurait enfin sous-estimer le rôle et l'importance d'une formation de haut niveau (cf. l'exemple du «Centre universitaire européen pour les biens culturels» de Ravello qui vient de créer un «Master FOR.MED en nouvelles technologies de valorisation et de gestion du patrimoine culturel méditerranéen»).

C. *Élaborer un projet de réglementation en vue de la création d'un système d'évaluation des capacités d'hébergement et d'accueil permettant d'assurer le respect de critères moyens pour la reconnaissance de la qualité des structures et des services offerts*

Améliorer la qualité du tourisme: il s'agit là d'un postulat fondamental qui est au cœur de plusieurs projets de programmes européens. L'Organisation mondiale du tourisme souligne que la qualité est liée à la sensibilité du touriste et à un certain degré de satisfaction par rapport à son expérience du produit. Les méthodes de contrôle de la qualité consistent dans les séries ISO 9000 et 14000, l'EFQM et la classification par étoiles (outre les systèmes nationaux d'évaluation).

Le développement de la qualité passe par les politiques structurelles, la défense des consommateurs, la politique de l'environnement, la gestion des transports et l'esprit d'entreprise.

Le Comité des régions est d'avis qu'en tout état de cause, une véritable politique de la qualité doit être centrée sur le touriste: suivant la perception de ses besoins et les capacités réelles à les satisfaire, il faut élaborer une proposition unique qui permette d'établir avec certitude le niveau qualitatif des diverses composantes du système touristique.

Le système de la satisfaction du consommateur («customer-satisfaction») et de la fidélisation du consommateur («customer-retention») offre des points de référence intéressants permettant de déduire des méthodes d'évaluation efficaces.

Les activités de conseil en matière d'organisation et de commercialisation, l'organisation de campagnes de sensibilisation et les aides financières apparaissent comme les éléments d'un programme de reconnaissance des structures de qualité destinées à l'utilisateur-touriste, dans le but d'œuvrer à l'uniformisation du système d'évaluation des normes de qualité des structures d'hébergement et d'accueil.

Il est clair qu'il n'existe pas pour le moment de système communautaire unique à même de fixer des normes de qualité de l'offre de services au touriste, qu'il s'agisse des secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, des transports ou de l'éventail de loisirs offerts, etc. Afin que l'objectif relatif à l'uniformisation des critères et des systèmes sur le territoire européen puisse être atteint, le Comité invite la Commission à procéder à une évaluation régulière des systèmes nationaux existants.

D. *Promouvoir la reconnaissance officielle par les structures d'hébergement et d'accueil d'une Charte des devoirs envers les touristes*

L'identification de l'utilisateur à travers la méthode de la satisfaction du consommateur («customer-satisfaction») est un préalable à l'adoption proposée d'une Charte européenne des devoirs envers les touristes. L'exigence de protection des droits des touristes va de pair avec la possibilité de favoriser l'établissement de normes de qualité communes et de lancer une vaste opération de contrôle suivant l'adhésion que cette initiative aura recueillie.

La Charte éthique du tourisme culturel présentée par l'Observatoire européen du tourisme culturel (Centre universitaire européen pour les biens culturels de Ravello) à Paestum le 5 novembre 1999, à l'occasion de la deuxième édition de la Bourse méditerranéenne du tourisme archéologique, manifestation conçue et organisée par la Province de Salerne, constitue une référence intéressante pour l'élaboration de cette Charte européenne des devoirs.

Le paragraphe de la Charte consacré aux devoirs de l'hospitalité présente un intérêt particulier. Bien que ce document s'attache aux liens existant entre l'utilisateur du tourisme et les biens culturels, l'idée qui prédomine est celle de placer le touriste au centre de toute action, en imposant «un accueil conforme aux promesses et prenant en compte la personnalité des visiteurs. Il y a lieu de garantir des services et une hospitalité appropriés, une information suffisante et l'absence de toute discrimination. Les visiteurs doivent pour leur part tenir compte des spécificités de la culture et des us et coutumes locaux. Il convient en particulier de respecter les traditions et les convictions religieuses et morales des habitants. En proposant ces critères, la Charte ne prétend pas imposer des règles à des organismes ou à des individus. Elle énonce des principes universels promouvant une authentique culture de ce type de tourisme. Elle

fait donc appel au sens de la responsabilité des personnes concernées. Elle se rattache aux conventions, recommandations et directives formulées dans différentes enceintes et s'adresse aux organismes internationaux, territoriaux et catégoriels concernés».

Le premier principe de base qui doit inspirer une Charte des devoirs établie à l'intention de ceux qui accueillent les touristes peut se résumer à une considération de fond qui vaut pour le tourisme en général et non pas uniquement pour le tourisme culturel. «Le tourisme culturel — peut-on lire dans la Charte éthique du tourisme culturel — permet une rencontre avec de nouvelles réalités humaines, souvent issues d'autres civilisations. Il favorise de ce fait l'amitié entre des personnes d'origine différente et l'établissement de meilleures relations, condition essentielle du développement de la communauté locale et internationale. C'est un réel facteur de solidarité et de paix».

S'inspirant de cette approche, le Comité des régions réaffirme que le respect de la dignité de la personne et donc du touriste fait partie intégrante, avant même toute offre de nature commerciale, des devoirs de l'hospitalité. L'affirmation de ce principe dans une Charte communautaire des devoirs apparaît comme une avancée d'une extrême importance politique et culturelle.

E. *Rechercher et identifier — par le biais d'une enquête cognitive territoriale réalisée dans les États membres — les nouveaux profils des usagers du tourisme après le 11 septembre 2001, en valorisant davantage le tourisme culturel et l'écotourisme, particulièrement adaptés à la promotion de campagnes de «désaisonnalisation» des flux*

C'est dans le scénario d'évolution de la structure démographique de la population européenne esquissé par la Commission européenne que réside l'un des problèmes majeurs de l'activité touristique, celui de la gestion des flux: «... (la) concentration sur des périodes spécifiques et restreintes au cours de l'année».

La culture et l'environnement sont désormais des axes privilégiés pour faire face à certaines questions d'une importance primordiale pour le développement du tourisme. Le tourisme culturel est désormais depuis longtemps une ressource précieuse pour l'Europe. Il faut déployer encore de gros efforts en ce sens, pour mettre en réseau une offre aussi coordonnée que possible, capable d'activer des synergies entre les différentes régions ayant en commun des traditions historiques, artistiques, œnogastronomiques, tout en valorisant selon une appro-

che structurée et stratégique l'importante ressource du tourisme rural, de manière à générer un impact positif sur le secteur agricole également.

De ce point de vue, le projet du Centre universitaire européen pour les biens culturels intitulé «Le programme méditerranéen relatif aux biens culturels» peut fournir quelques idées particulièrement intéressantes. Ce Centre a établi un véritable «pont» culturel avec les pays de la rive nord de la Méditerranée à travers la création d'un observatoire-laboratoire méditerranéen qui réunit périodiquement des personnalités représentatives des traditions culturelles de l'Europe, de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, dans le but de stimuler des activités de recherche et de formation visant à la protection et à la valorisation des biens culturels des régions concernées. Il s'agit par conséquent d'une expérience permettant d'estimer concrètement la valeur d'échanges interculturels logiquement orientés vers le développement de flux touristiques de qualité.

Le Comité des régions est favorable à la mise en œuvre en Europe d'un Agenda 21 lié au tourisme, qui était déjà au cœur des réflexions d'un groupe de pilotage présidé par la Commission, qui présentera un document lors du Sommet mondial sur le développement durable en septembre prochain à Johannesburg. Afin de promouvoir cette stratégie ont été mis en place l'Agenda 21 de la Méditerranée et de la mer Baltique, Destination 21 au Danemark et l'Agenda 21 local de Calvià (Baléares, Espagne). Outre l'action relative à l'Agenda 21 qui est déployée dans de nombreuses municipalités, la Suède a récemment mis au point des critères de qualité en vue de l'attribution d'un label à des formules d'écotourisme dans les domaines de la nature et de la culture.

Le Comité des régions approuve les objectifs définis par la Commission dans sa Communication: «prévenir et minimiser l'impact du tourisme sur l'environnement et le territoire des destinations; gérer la croissance du transport; promouvoir une industrie attentive au niveau local et un tourisme responsable comme facteur de développement socioculturel».

Il serait utile à cet effet de concevoir des interventions visant à la diffusion d'une culture de l'environnement qui aille de pair avec celle de la redécouverte et de la valorisation d'un patrimoine historique, artistique et culturel diffus.

À la lumière de ces évaluations, il apparaît nécessaire de lancer une enquête cognitive dans les États membres en vue d'identifier les nouveaux types d'usagers et de mettre en place des instruments adaptés de soutien et d'accompagnement de la demande.

Bruxelles, le 10 octobre 2002.

Le Président  
du Comité des régions  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur «La voie vers une Constitution pour les citoyens européens»**

(2003/C 66/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu les conclusions de la Présidence de l'Union exprimées à l'issue du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001 et notamment la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union;

vu la communication de la Commission intitulée «Un projet pour l'Union européenne» (COM(2002) 247 final);

vu le Livre blanc sur la «Gouvernance européenne» de la Commission européenne du 25 juillet 2001 (COM(2001) 428 final);

vu sa contribution à la Convention européenne du 4 juillet 2002 (CdR 127/2002 fin);

vu sa résolution du 14 novembre 2001 sur la «Préparation du Conseil européen de Laeken et la poursuite du développement de l'Union européenne dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale de 2004» (CdR 104/2001 fin) <sup>(1)</sup>;

vu son rapport sur la proximité du 20 septembre 2001 (CdR 436/2000 fin) et la Déclaration de Salamanque du 22 juin 2001 (CdR 107/2001 fin);

vu sa résolution du 4 avril 2001 sur «Les résultats de la Conférence intergouvernementale 2000 et le débat sur l'avenir de l'Union européenne» (CdR 430/2000 fin) <sup>(2)</sup>;

vu ses avis du 15 septembre 1999 et du 13 avril 2000 sur les rapports de la Commission au Conseil européen «Mieux légiférer 1998» et «Mieux légiférer 1999» (CdR 50/1999 fin et CdR 18/2000 fin) <sup>(3)</sup>;

vu sa résolution du 20 septembre 2000 intitulée «Pour un cadre constitutionnel européen» (CdR 144/2000 fin) <sup>(4)</sup>;

vu ses avis du 14 décembre 2000 sur les «Nouvelles formes de gouvernance: l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens» (CdR 182/2000 fin) <sup>(5)</sup> et sur «Le Livre blanc sur la Gouvernance européenne» du 13 mars 2002 (CdR 103/2001 fin) <sup>(6)</sup>;

vu l'avis sur «Le projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres» du 13 mars 2002 (CdR 466/2001 fin) <sup>(7)</sup>;

vu la décision adoptée par son Bureau le 12 juin 2001 d'élaborer un avis visant à approfondir l'analyse des répercussions du processus de simplification, d'unification et de constitutionnalisation des traités, et de charger la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne des travaux préparatoires en la matière;

vu le projet d'avis adopté le 9 juillet 2002 par la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteuse: Mme Bresso (I-PSE, Présidente de la Province de Turin) (CdR 114/2002 rév. 2);

considérant que le Conseil européen de Laeken l'a invité à assister en qualité d'observateur attentif à la Convention convoquée à cette occasion et que la question de la voie à suivre en vue de l'adoption d'une constitution pour les citoyens de l'Union européenne a été considérée comme l'un des thèmes à traiter dans la perspective d'une Union renouvelée;

<sup>(1)</sup> JO C 107 du 3.5.2002, p. 36.

<sup>(2)</sup> JO C 253 du 12.9.2001, p. 25.

<sup>(3)</sup> JO C 374 du 23.12.1999, p. 11 et JO C 226 du 8.8.2000, p. 60.

<sup>(4)</sup> JO C 22 du 24.1.2001, p. 4.

<sup>(5)</sup> JO C 144 du 16.5.2001, p. 1.

<sup>(6)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 24.

<sup>(7)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 31.

considérant que dans la déclaration de Laeken, en définissant les pistes de réflexion sur la voie à suivre en vue de l'adoption d'une Constitution européenne, les chefs d'État et de gouvernement ont à plusieurs reprises fait état de la nécessité de simplifier l'organisation des traités afin d'assurer une plus grande transparence à l'Union européenne et à ses processus de décision et de la rapprocher de ses citoyens;

considérant que les régions et les collectivités locales sont de par leur nature plus proches des citoyens que tout autre niveau de décision et exécutent chaque jour le plus grand nombre de décisions communautaires, introduisant ainsi l'Europe dans la vie de leurs collectivités;

considérant que le Comité s'est prononcé depuis longtemps sur le processus de constitutionnalisation, jugeant nécessaire de concevoir une initiative visant à accroître la transparence des traités, en garantissant qu'ils puissent être lus par les citoyens;

considérant que le Conseil européen a reconnu cette nécessité qui compte parmi les défis et les réformes qu'implique une Union renouée et qui sont mentionnés dans les conclusions de Laeken;

considérant que le débat de l'après-Nice sur l'avenir de l'Union européenne, préparatoire à la future réforme de l'Union européenne, ne peut faire des collectivités régionales et locales européennes de simples spectateurs,

a adopté lors de sa 46<sup>e</sup> session plénière du 10 octobre 2002, l'avis suivant.

## **POINTS DE VUES ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES RÉGIONS**

### **1. La simplification des traités**

Le Comité des régions

1.1. entend se pencher sur la question des modalités et des finalités du processus de simplification, d'unification et de constitutionnalisation des traités qui, aujourd'hui, ne répondent pas entièrement aux exigences de démocratie, de transparence et de simplification émanant des citoyens mais aussi des instances régionales et locales qui sont directement associées à l'application de ces textes;

1.2. rappelle qu'actuellement, l'Union européenne est fondée sur quatre traités différents et poursuit diverses politiques par le biais de procédures variant en fonction de la matière concernée; les objectifs, les compétences et les instruments politiques sont donc réglementés séparément dans ces traités. Cette situation, découlant du processus de construction de l'intégration européenne au cours des cinquante dernières années, donne aujourd'hui lieu à une confusion et, parfois, à une incohérence qui empêchent l'Union d'agir avec l'efficacité nécessaire. Dans la perspective du plus grand élargissement de son histoire, l'Union doit faire face à ce problème et procéder à une rationalisation;

1.3. estime qu'il est impensable qu'un processus qui se donne pour objectif prioritaire le rapprochement avec le citoyen ignore le problème que pose cette non-lisibilité — désormais presque totale — des dispositions contenues dans les traités. La norme transparente est, au premier chef, celle qui peut être lue et comprise par l'ensemble des citoyens;

1.4. considère que cette question, qu'il faut désormais résoudre sans tarder si l'on souhaite que les citoyens aient une image positive de l'Europe, doit aller de pair avec un allègement de la législation communautaire, qui devrait présenter, comme il se doit pour des dispositions fondamentales, un caractère

général et abstrait, tandis que les aspects plus spécifiques feraient l'objet de diverses réglementations, appliquées en vertu du principe de subsidiarité et conformément aux mécanismes et aux modèles de bonne gouvernance, dans le respect des principes communautaires;

1.5. fait observer que dans cette perspective, il conviendrait également de revoir la distinction entre Union et Communauté pour parvenir à un système de fonctionnement permettant davantage d'influencer efficacement les questions intéressant vraiment le citoyen;

1.6. est d'avis que grâce à ce processus, les traités actuels laisseraient la place à un traité constitutionnel élaboré non pas en remaniant lesdits traités mais en dégagant les principes généraux qui devraient ensuite servir de fil rouge pour la législation communautaire. Une telle évolution aboutirait à une simplification des dispositions législatives qui, en ramenant les objectifs de l'Union européenne à leurs principes fondamentaux, permettrait à son tour aux citoyens de comprendre l'intérêt d'une union au niveau européen;

1.7. rappelle que l'expérience de Nice a démontré qu'une réforme globale des traités est désormais nécessaire afin de répondre avant tout à deux exigences: démocratiser les institutions et en améliorer l'efficacité en vue de l'élargissement. La réponse apportée à cette occasion, bien qu'elle n'ait pas permis de relever les défis auxquels doit faire face l'Europe, a cependant eu le mérite de mettre en évidence les limites de la méthode exclusivement intergouvernementale appliquée à la révision des Traités, limites que les gouvernements ont eux-mêmes reconnues en adoptant la Déclaration n° 23, et qui a amené les parties concernées à envisager un processus impliquant toute une série d'acteurs jusqu'à présent tenus à l'écart des instances décisionnelles et qui ne sont rien moins que des porte-parole de la volonté des citoyens de l'Union;

1.8. attire l'attention sur la nécessité de continuer à développer les possibilités d'action de l'Union européenne et les mécanismes décisionnels qui y sont liés, notamment dans la perspective de l'élargissement;

1.9. souligne que tout en préservant le contenu essentiel de la méthode communautaire, il importe de redéfinir et de préciser les compétences, et insiste pour que tout transfert éventuel des pouvoirs s'accompagne d'instruments institutionnels adéquats garantissant une capacité décisionnelle effective;

1.10. rappelle en particulier combien il importe que la cohésion économique, sociale et territoriale soit clairement reconnue comme l'une des missions essentielles de l'Union européenne et relève de la responsabilité conjointe de l'Union européenne, des États membres et des collectivités locales et régionales;

1.11. estime que la convocation de la Convention européenne a ouvert un processus vers une constitution durant lequel les citoyens devront pouvoir véritablement s'exprimer — soit directement soit à travers les différentes formes de représentation de leurs intérêts — sur l'avenir qu'ils souhaitent pour l'Europe, et que les travaux de la Convention pourront être couronnés par l'adoption d'un projet de Constitution de l'Union européenne faisant l'objet d'un large consensus, qui réponde aux attentes des citoyens et auquel ces derniers puissent s'identifier;

1.12. rappelle que combler le déficit démocratique imputable au processus d'intégration européenne figure depuis longtemps parmi les priorités politiques du Comité des régions;

1.13. rappelle également que les membres du CdR représentent les citoyens vis-à-vis des institutions européennes et inversement, dans la mesure où ils font le lien entre la sensibilité régionale et locale et l'échelon européen. Ils souhaitent que la simplification de la réglementation que l'on se propose de réaliser aille de pair avec une action de diffusion généralisée de l'information communautaire, via les instruments de communication traditionnels et autres, avec une attention particulière pour les jeunes, qui sont les citoyens européens de demain. Seule une connaissance approfondie des principes directeurs de l'UE pourra garantir l'émergence et le déploiement d'un sentiment d'appartenance;

1.14. souligne que cet aspect a été largement débattu à l'occasion de la Première conférence de Salamanque et du débat préparatoire qui l'a précédée. En se disant convaincu que le principe de proximité est une condition sine qua non de la bonne gouvernance de l'UE, le CdR a notamment mis en évidence le fait que la dimension locale et régionale est partie intégrante de ce concept. Il devient dès lors fondamental d'assurer une contribution plus tangible des pouvoirs locaux et régionaux au fonctionnement démocratique de l'Union européenne, essentiellement à travers leur participation active au débat sur l'avenir de l'Union auquel devra se livrer l'UE pour

assurer la transition entre le Sommet de Nice et la CIG de 2004. Les collectivités locales sont les mieux placées pour garantir la prise en considération de la réalité quotidienne et des aspirations des citoyens — plus clairement perceptibles au niveau régional et local — dans les décisions prises au niveau européen. Le seul moyen de redécouvrir le sens et le bien-fondé de la construction européenne est de raviver le lien qui unit les citoyens et l'UE.

## 2. Le réaménagement des traités

### Le Comité des régions

2.1. rappelle que tant l'annexe IV du traité de Nice, qui contient la déclaration sur l'avenir de l'Union, que les conclusions de Laeken et les travaux de la Convention ont explicitement prévu le lancement d'un vaste débat avec toutes les parties concernées. Les pouvoirs régionaux et locaux sont assurément des partenaires amplement intéressés par ce processus et doivent également avoir voix au chapitre en ce qui concerne le réaménagement des traités, car cette question les concerne non seulement en tant que niveau représentatif le plus proche du citoyen mais aussi parce qu'ils sont de plus en plus impliqués dans la mise en œuvre des politiques et l'application des législations communautaires;

2.2. considère que le problème de fond des traités, que nul ne peut ignorer, concerne indubitablement leur lisibilité. La première étape du processus de simplification consiste par conséquent à informer les citoyens de la raison d'être de l'Union et de ses objectifs et à s'assurer que le message est bien compris. Les institutions locales et régionales entendent souligner à cet égard leur vocation à représenter le point de référence naturel de tous les citoyens européens, ainsi que le lieu idéal d'information et de concertation;

2.3. souligne qu'à ce problème s'ajoute la nécessité de ramener la législation communautaire aux principes de hiérarchie entre les différentes sources, d'élaboration de règles allant du général, de l'universel au particulier et de garantir simultanément le plein respect des principes fondamentaux à tous les niveaux. Tout en conservant leur caractère international, les traités doivent garantir l'existence d'un système juridique désormais unique en son genre, basé sur des principes fondamentaux inscrits dans la loi fondamentale. Celle-ci sera ensuite complétée par des règles de fonctionnement qui pourront être définies à un autre niveau mais qui ne devront pas forcément être harmonisées, compte tenu des spécificités et des systèmes constitutionnels des États membres;

2.4. estime qu'une politique proche des citoyens n'est possible que si les collectivités régionales et locales jouissent d'une marge de manœuvre pour la mise en œuvre des décisions communautaires. Les garanties offertes par un modèle européen fondé sur des normes précises et détaillées afin d'assurer un environnement concurrentiel finissent par représenter un obstacle à l'action des autonomies et plus particulièrement par empiéter sur les attributions des régions constitutionnelles. Il convient au contraire de garantir leur rôle en défendant avec détermination une série de principes généraux qui seront ensuite appliqués par le biais de normes et de règlements nationaux, régionaux et locaux élaborés en vertu du bon sens et conformément au principe d'autonomie. Toute politique basée sur un principe de bonne gouvernance, à quelque niveau que ce soit, se doit de se doter d'un mécanisme de consultation. Cette remarque est particulièrement valable pour les politiques mises en œuvre aux niveaux local et régional, où la démocratie représentative et sa capacité de contrôle se font davantage sentir;

2.5. rappelle à ce propos qu'en vertu des constitutions nationales, les collectivités régionales et locales disposent d'importantes compétences — parfois exclusives — dans de nombreux secteurs clés, et se trouvent par conséquent bien placées pour jouer un rôle d'interprète, de porte-parole des aspirations des citoyens auprès de l'Union européenne. Il est évident que ces dernières années, l'impossibilité d'achever la réalisation de l'union politique a eu un effet négatif sur l'image que les citoyens européens ont de l'UE en tant que réelle entité politique, et a affaibli leur sentiment d'appartenance. Afin de restaurer ce rapport de confiance, il est crucial que l'Union s'ouvre aux citoyens en se dotant d'un programme politique et de lignes d'actions. A la méthode exclusivement intergouvernementale doit se substituer une procédure de modification des traités inaugurée par la Convention et permettant, dans un contexte de transparence, d'élaborer un traité constitutionnel européen au sujet duquel le CdR s'est déjà prononcé favorablement. Pour ce faire, il faudra procéder avec la participation des acteurs concernés à des changements institutionnels profonds que seule une réforme constitutionnelle peut apporter;

2.6. considère que la distinction entre le traité de base et les autres dispositions y figurant désormais devrait également impliquer des procédures de modification distinctes, adoptées à la majorité qualifiée, celle-ci pouvant varier d'un cas à l'autre.

### 3. La Charte des droits fondamentaux

Le Comité des régions

3.1. estime que l'UE doit proposer aux citoyens européens un nouveau «pacte» capable de susciter un profond sentiment d'appartenance, indispensable pour assurer l'adhésion des citoyens à un destin commun. Tel est le mérite de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui illustre deux aspects innovants essentiels: le recours à une nouvelle méthode d'élaboration via une convention ad hoc, et l'attention accordée à des thèmes concernant directement les citoyens, à savoir leurs droits;

3.2. souligne qu'en se prononçant à plusieurs reprises en faveur d'une Charte contraignante qui s'inscrirait dans un cadre constitutionnel européen plus vaste afin de garantir l'inaliénabilité des droits qu'elle défend, le CdR a mis en évidence le fait que les collectivités locales et régionales sont favorables à ce nouveau processus constituant et entendent tout mettre en œuvre pour y participer pleinement. Il convient d'inscrire dans le traité sur l'UE les droits qui prennent leur source dans un fonds commun de valeurs partagées par les États membres. Cela s'applique au premier chef aux droits de l'homme et du citoyen, tandis que dans de nombreux pays membres, les droits économiques et sociaux relèvent pour une large part de la compétence des collectivités territoriales et devraient, de ce fait, demeurer des objectifs politiques au niveau de l'UE. Le Comité espère que le problème de la personnalité juridique de l'UE sera résolu de manière à permettre celle-ci d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme, qui a déjà été signée par tous les États membres de l'UE;

3.3. rappelle que lors du Conseil européen de Nice, l'on a pu pour la première fois entrevoir la perspective concrète de la mise en œuvre d'une méthode de réforme institutionnelle de l'UE s'inspirant de la Convention qui a débouché sur l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

### 4. L'adoption d'un texte constitutionnel

Le Comité des régions

4.1. rappelle qu'il s'est déjà prononcé autrefois en faveur d'un cadre constitutionnel européen, qui, dans le respect des systèmes constitutionnels en vigueur dans les divers États membres, viserait à combler l'actuel déficit démocratique de l'Union;

4.2. déplore le rôle marginal encore réservé aux régions et aux collectivités locales, dont les représentants ne figurent pas parmi les membres à part entière de la Convention, chargée de préparer un projet de traité constitutionnel;

4.3. répète que les instruments, les compétences et les procédures décisionnelles prévus par les traités actuels sont insuffisants pour pouvoir garantir l'efficacité du processus décisionnel communautaire face aux défis d'une réalité de plus en plus interdépendante;

4.4. demande que les principes de subsidiarité et de proximité soient mieux défendus, garantis et mis en œuvre dans le nouveau cadre constitutionnel, qui devrait en outre définir un meilleur équilibre entre les institutions, et entre celles-ci et les autres sphères de pouvoir;

4.5. considère que le futur traité constitutionnel devra être un traité de base, qui ne se limitera pas à un simple réaménagement du traité existant mais qui renforcera les institutions pour supprimer le déficit démocratique dont souffre actuellement l'Union; pour ce faire, il importera de prévoir un renforcement du rôle du Parlement européen, mais également de répondre à l'exigence de proximité du citoyen grâce à une participation accrue des collectivités régionales et locales, soit par le biais de leur assemblée représentative, le Comité des régions, soit directement en vertu des compétences qui leur sont conférées par les constitutions nationales;

4.6. estime que le traité constitutionnel devrait rappeler les valeurs qui sont à la base du processus d'unification européenne et que l'Union entend respecter, les principes inspirateurs du système de règles qui seront par la suite appliqués aux dispositions spécifiques, et notamment:

- le principe de subsidiarité comme principe fondamental, également au niveau infraétatique, dans le respect des dispositions prévues par les constitutions des États membres;

- le principe de proportionnalité;
- le principe de la gouvernance et du partenariat;
- la flexibilité de la mise en œuvre aux niveaux national, régional et infrarégional;

4.7. est d'avis qu'en ce qui concerne la clarification des compétences dans le cadre de l'élaboration du traité constitutionnel, il y a lieu d'éviter tout catalogage rigide et de veiller à ce que les compétences renforcées que l'Union européenne possède actuellement dans les domaines de la monnaie, de la sécurité commune et de la politique étrangère soient élargies à des secteurs dans lesquels les citoyens ressentent plus fortement la nécessité d'une Europe s'exprimant d'une seule voix; à côté de ces compétences renforcées, il y aurait également, pour les grandes orientations, des compétences concurrentes partagées entre le niveau européen et le niveau national, et la mise en œuvre directe relèverait des niveaux nationaux ou infrarégionaux, en fonction des divers systèmes constitutionnels des États membres.

Bruxelles, le 10 octobre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Résolution du Comité des régions sur «Les récentes inondations en Europe et la création du Fonds de solidarité de l'Union européenne»**

(2003/C 66/06)

Le Comité des régions a adopté lors de sa 46<sup>e</sup> session plénière (séance du 10 octobre 2002), à l'unanimité la résolution suivante:

vu l'article 159 alinéa 3 du traité instituant la Communauté européenne;

vu la proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne (COM(2002) 514 final);

vu le projet de rapport du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne (PE 314.730);

considérant

- A. les graves inondations qui ont frappé cet été certaines régions et villes de l'Union européenne et des pays candidats,
- B. les nombreuses pertes humaines résultant de cette catastrophe,
- C. que ce drame a ruiné la vie privée et professionnelle d'innombrables personnes et aura des répercussions sociales et économiques à long terme,
- D. que les dommages occasionnés aux propriétés privées, aux infrastructures publiques et aux monuments historiques, qui se comptent en milliards, n'ont encore pu être estimés,
- E. que les calamités naturelles frappent en particulier des territoires limités et que par conséquent l'appréciation des dommages et la faculté de faire recours au Fonds de solidarité de l'UE doivent être aussi compétence des autorités régionales et locales.

Le Comité des régions,

1. exprime sa profonde sympathie et sa solidarité à l'égard des parents, des amis et des proches des victimes;
2. s'associe au sort des personnes concernées et frappées par ces inondations;
3. marque son estime pour la solidarité et les efforts infatigables des bénévoles et de toutes les organisations publiques et privées qui sans hésiter se sont immédiatement portées au secours des victimes, ont assisté les personnes en situation de détresse, les ont réconfortées et ont atténué leur peine;
4. apprécie la volonté et le courage dont ont fait preuve les victimes des inondations, déterminées à prendre leur destin en main et à surmonter aussi vite que possible les conséquences de la catastrophe;
5. prend note de la dimension européenne des retombées de cette catastrophe et de l'émergence, par-delà les divergences politiques, d'une solidarité européenne avec les victimes de ces inondations;
6. se félicite que les institutions européennes, et en premier lieu la Commission, aient très vite adopté des mesures de soutien et proposé des actions à long terme permettant à l'Union européenne d'apporter sa contribution à la solidarité collective dans de telles situations;
7. soutient sans réserve la proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, présentée par la Commission;
8. estime que dans des circonstances exceptionnelles, même lorsque les critères quantitatifs proposés par la Commission ne sont pas remplis, une catastrophe qui affecte une part substantielle de la population des zones concernées concrètement peut également être considérée comme éligible;
9. souligne la nécessité que les négociations interinstitutionnelles relatives à la création de ce Fonds soient rapidement menées à terme;
10. rappelle que dans son avis du 15 février 2001 sur «la structure et les objectifs de la politique régionale européenne dans le contexte de l'élargissement et de la mondialisation», il s'était prononcé en faveur de la création d'un instrument d'intervention pour des situations de crise d'une telle gravité;
11. souligne que le Fonds de solidarité se distingue des Fonds structurels et des autres instruments communautaires existants et que son application doit se limiter aux grandes catastrophes naturelles;
12. insiste sur le fait que, conformément au principe de subsidiarité, un tel fonds est complémentaire des mesures adoptées au niveau national, régional et local;

13. se félicite que des conventions tripartites associant les autorités régionales et locales soient prévues pour la mise en œuvre de l'octroi de la subvention et invite les États membres à faire usage de ces conventions qui garantissent, grâce à la participation générale et précoce de ces autorités, une utilisation efficace de l'aide communautaire;
14. demande que les États membres et les régions concernés soient investis d'une responsabilité aussi large que possible dans la mise en œuvre de la subvention, sa gestion et son contrôle, sans préjudice du droit de contrôle de la Commission et de la Cour des comptes;
15. préconise que le paiement de cette aide financière urgente s'effectue dans des conditions de rapidité, de transparence, de flexibilité, de simplicité administrative et de justice;
16. accueille favorablement la possibilité donnée aux États membres, aux pays candidats et aux régions concernés de réorienter une partie des aides structurelles accordées pour la période 2000-2006 ainsi que les mesures spécifiques proposées dans le cadre de la politique agricole;
17. souligne la nécessité que toutes les mesures d'aide locales, régionales, nationales et européennes fassent l'objet sur le terrain d'une coordination efficace et de grande ampleur dans les villes et les régions directement concernées;
18. fait valoir que les autorités locales et régionales, en tant que principaux acteurs concernés, se doivent, grâce à un bon fonctionnement administratif et la mise à disposition de tous les instruments publics disponibles, de créer les conditions et le cadre nécessaires à une réparation rapide des dommages et à la reconstruction et à la restauration des bâtiments et des établissements privés et publics, des entreprises et des infrastructures;
19. souligne l'importance d'inclure les pays candidats concernés dans les actions de solidarité de l'Union européenne;
20. invite les États membres, les pays candidats et les régions à accorder une priorité élevée à une action de prévention des catastrophes relevant de leur responsabilité et à examiner, revoir et le cas échéant actualiser les mesures et les stratégies prévues, et évalue positivement à cet égard l'intention de la Commission d'élaborer une nouvelle stratégie européenne de prévention des crises;
21. juge prioritaire d'élaborer un avis sur l'expérience et le savoir acquis à ce jour dans les villes et régions touchées concernant les inondations et la réparation des dommages et de mettre ce document à la disposition de l'ensemble des collectivités locales et régionales de l'UE et des pays candidats;
22. estime nécessaire de réunir les connaissances disponibles en Europe en matière de gestion des inondations et de gestion des eaux et exprime son intention, sur la base de ces connaissances, d'examiner la question de la future politique des États membres dans le domaine de l'eau et des inondations;
23. charge son Président de transmettre cette résolution au Conseil, à la Commission européenne et aux communes et régions concernées.

Bruxelles, le 10 octobre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE