

Journal officiel

de l'Union européenne

C 234

48^e annéeÉdition
de langue française

Communications et informations

22 septembre 2005

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
		
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social européen	
	415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005	
2005/C 234/01	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la promotion des sociétés coopératives en Europe» [COM(2004) 18 final]	1
2005/C 234/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directives du Parlement européen et du Conseil relatives à la refonte de la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et à la refonte de la directive 93/6/CEE du Conseil du 15 mars 1993 sur l'adéquation des fonds des entreprises d'investissement et des établissements de crédit» [COM(2004) 486 final — 2004/0155 et 2004/0159 (COD)]	8
2005/C 234/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2000/819/CE du Conseil relative à un programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) (2001-2005)» [COM(2004) 781 final — 2004/0272 (COD)]	14
2005/C 234/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne» [COM(2004) 473 final — 2004/0146 (COD)]	17

FR

Prix:
18 EUR

(Suite au verso)

2005/C 234/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le deuxième programme “Marco Polo” pour l’octroi d’un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II)» [COM(2004) 478 final — 2004/0157 (COD)] 19	19
2005/C 234/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1868/94 établissant un système de quotas pour la production de fécule de pomme de terre» [COM(2004) 772 final — 2004/0269 (CNS)] 25	25
2005/C 234/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 999/2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l’éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles» [COM(2004) 775 final — 2004/0270(COD)] 26	26
2005/C 234/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds social européen» [COM(2004) 493 final — 2004/0165 CNS] 27	27
2005/C 234/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)» [COM(2004) 490 final — 2004/0161 CNS] 32	32
2005/C 234/10	Avis du Comité économique et social européen sur «La dimension sociale de la mondialisation — comment la politique de l’UE contribue à en étendre les avantages à tous» [COM(2004) 383 final] 41	41
2005/C 234/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme “Jeunesse en action” pour la période 2007-2013» [COM(2004) 471 final — 2004/0152 (COD)] 46	46
2005/C 234/12	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la BEI dans les partenariats publics/privés (PPP) et l’impact sur la problématique de la croissance» 52	52
2005/C 234/13	Avis du Comité économique et social européen sur «Les nouveaux États membres et les grandes orientations de politique économique» 60	60
2005/C 234/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil déterminant les règles générales pour l’octroi d’un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d’énergie et modifiant le règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil» [COM(2004) 475 final — 2004/0154 COD] 69	69

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

415^{ème} SESSION PLÉNIÈRE DES 9 ET 10 MARS 2005**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la promotion des sociétés coopératives en Europe»**

[COM(2004) 18 final]

(2005/C 234/01)

Le 23 février 2004, la Commission a, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 février 2005 (rapporteur: M. HOFFELT).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 9 mars), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 120 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 «La société coopérative est une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement». ⁽¹⁾ Bien que la définition juridique de la société coopérative puisse recouvrir des réalités différentes selon les États membres, les praticiens du droit reconnaissent leur caractère de société «intuitu personae».

1.2 L'identité coopérative est renforcée par des valeurs comme la démocratie, l'égalité, l'équité, la solidarité, la transparence ou la responsabilité sociale, mais également par des principes comme l'adhésion volontaire, le pouvoir démocratique exercé par les membres, la participation économique des membres ou l'engagement envers la collectivité ⁽²⁾.

1.3 Par ailleurs, la société coopérative se distingue également des sociétés de capitaux par la variabilité du capital dont les parts sont nominatives et en principe incessibles à des tiers non membres de la société coopérative.

1.4 Au sein de l'Union européenne, près de 140 millions de citoyens sont membres de sociétés coopératives. On en

dénombre environ 300.000 qui procurent de l'emploi à 2,3 millions de personnes.

1.5 Caractérisé par un mode d'organisation qui repose fondamentalement sur la mise en commun d'une capacité d'achat, de vente ou d'une force de travail afin de satisfaire aux besoins économiques de leurs membres, l'entrepreneuriat coopératif que l'on retrouve dans la plupart des secteurs d'activités, s'avère également bien adapté pour la poursuite d'objectifs sociaux, environnementaux et culturels.

1.6 Les sociétés coopératives sont aussi particulièrement habilitées à contribuer aux objectifs liés à la stratégie de Lisbonne, dès lors qu'elles cherchent à concilier performances économiques, participations et épanouissement personnel.

1.7 Bien que leur taille et leur développement puissent varier considérablement, les sociétés coopératives s'appuient généralement sur un ancrage local et participent ainsi au maillage et au renforcement du tissu socio-économique d'une région, de même qu'au maintien de la cohésion sociale au sein de territoires qui doivent faire face à un retard de développement ou à d'importants besoins de reconversion ⁽³⁾. Cet ancrage local ne

⁽¹⁾ Charte coopérative adoptée en 1995 lors du Congrès de l'Alliance Coopérative Internationale à Manchester.

⁽²⁾ Idem.

⁽³⁾ Avis du Comité des régions du 16 juin 2004, CdR 97/2004 fin, Rapporteuse: Mme Pellinen, JO C 318 du 22 décembre 2004.

les empêche cependant nullement d'avoir un développement de leurs activités au-delà des frontières de l'Union européenne. Les coopératives ont ainsi un impact non négligeable sur les échanges commerciaux et la dynamique économique mondiale (*).

1.8 À cet égard, le rôle et l'impact des sociétés coopératives sont d'ailleurs reconnus tant au niveau national que mondial. Ainsi, l'organisation internationale du travail (O.I.T) a adopté en juin 2002 une recommandation sur la promotion des coopératives (*), qui met notamment en exergue que «les coopératives sous leurs différentes formes promeuvent la plus complète participation au développement économique et social de toute la population». Cette Recommandation a été adoptée par l'ensemble des 25 pays membres de l'UE et fait l'objet d'un processus de ratification.

1.9 Au niveau de l'Union européenne, les sociétés coopératives sont reconnues à l'article 48 du Traité instituant la Communauté européenne (*). Dans le cadre de son unité ayant en charge «l'artisanat, les petites entreprises, les coopératives et les mutuelles», la Commission a accordé une attention particulière à ce type de société. Le Conseil a récemment adopté le statut de la société coopérative européenne ainsi que la directive complétant ce statut pour ce qui concerne l'implication des travailleurs (*). L'adoption de cette Communication marque la poursuite de l'intérêt que la Commission accorde à cette forme de société.

1.10 Cet intérêt répond également à une attente des sociétés coopératives car ces dernières sont désormais obligées de relever des défis majeurs sous peine de voir leur développement freiné ou leur existence remise en cause. Ainsi, dans plusieurs nouveaux pays membres de l'Union, l'utilisation de la coopérative par l'ancien régime a jeté le discrédit sur cette forme de société. De même, de très nombreuses coopératives présentes sur des marchés de plus en plus concurrentiels, doivent mettre en œuvre des moyens considérables afin de maintenir leur compétitivité tout en conservant leurs caractéristiques et leur identité.

2. Lignes directrices de la Communication

2.1 Un des accents forts du texte de la Communication adopté le 23 février 2004 réside dans le fait que la Commission souligne «le rôle de plus en plus important et positif des coopératives en tant que moyen d'atteindre bon nombre d'objectifs communautaires».

(*) Résolution 56/114 adoptée à la 88ème réunion plénière de l'Assemblée générale de l'ONU du 19 décembre 2001.

(*) R 193. Recommandation concernant la promotion des coopératives, par la 90ème session de la Conférence internationale du travail le 20 juin 2002.

(*) Article III-142 de la Constitution européenne en cours de ratification.

(*) Règlement n° 1435/2003, JO L 207 du 18 août 2003; Directive n° 2003/72/CE, JO L 207 du 18 août 2003. Cf. avis du CESE du 26 mai 1992 sur la proposition de règlement du Conseil portant statut de la société coopérative européenne et sur la proposition de directive du Conseil complétant le statut de la société coopérative européenne pour ce qui concerne le rôle des travailleurs, JO C 223 du 31 août 1992.

2.2 Par ailleurs, elle constate également que le potentiel des sociétés coopératives n'a pas été suffisamment exploité. Afin d'y remédier, la Commission propose de définir trois objectifs principaux qu'elle décline en une série de douze actions à mener:

2.2.1 Promotion d'un recours accru aux coopératives en Europe par l'amélioration de la visibilité et des caractéristiques du secteur

Il s'agit notamment d'organiser des échanges structurés d'informations et d'expérience et de promouvoir des actions destinées à sensibiliser les pouvoirs publics et opérateurs économiques.

2.2.2 Amélioration des législations nationales relatives aux sociétés coopératives

Cet objectif est développé dans le cadre de l'adoption par le Conseil en juillet 2003 du Règlement portant statut de la société coopérative européenne (SCE). Il s'agit tant de l'implémentation du Règlement au regard des législations nationales, que de l'amélioration des législations nationales ou l'encouragement à définir des «lois-types». Il est à noter qu'une attention particulière est également portée par la Commission aux nouveaux pays membres de l'Union.

2.2.3 Maintien et amélioration de la prise en compte des sociétés coopératives dans les objectifs communautaires ainsi que leur contribution à ces objectifs

Sont notamment visés la politique agricole et l'élargissement, le développement rural et régional et la création d'emplois.

3. Observations générales

3.1 Le Comité a toujours été attentif à la problématique des sociétés de personnes et à l'économie sociale en général (*). Tout comme le Comité des Régions, il estime qu'il convient de promouvoir et de soutenir de manière égale toutes les formes d'entreprises (*). Afin de recueillir les réactions des organisations et entreprises coopératives sur la Communication, le Comité a organisé sur base d'un questionnaire une audition publique le 11 octobre. Celle-ci a permis de confronter le projet de la Commission avec les attentes et les priorités du secteur coopératif.

(*) Avis CESE «Économie sociale et Marché unique», Rapporteur: J. Olsson, JO C 117 du 26 avril 2000.

(*) Cf. note 3.

3.2 Le Comité accueille favorablement la Communication de la Commission sur la promotion des sociétés coopératives en Europe. Sa mise en oeuvre devrait permettre un plus grand recours à ce type d'entreprise, notamment par le biais d'une meilleure valorisation et diffusion de leurs contributions aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

3.3 En revanche, le Comité constate au travers de la Communication, que bon nombre d'actions envisagées pour assurer une meilleure promotion des sociétés coopératives ont une formulation particulièrement prudente dans la mesure où il y est souvent fait mention d'expressions telles «*examiner ou étudier les possibilités de*», ou encore «*accorder une attention particulière à*». Il serait dès lors souhaitable de formuler plus concrètement les objectifs à atteindre tout en les rattachant à un échéancier approprié.

3.4 Par ailleurs, le Comité se rallie à l'attention portée par la Commission à l'égard des nouveaux pays membres de l'Union et aux pays candidats. Dans certains d'entre eux, l'utilisation de la société coopérative sous l'ancien régime a abouti à une identification de la coopérative comme l'un de ses instruments.

3.4.1 C'est la raison pour laquelle le Comité estime qu'il est particulièrement nécessaire de sensibiliser les entrepreneurs de ces pays au potentiel de la société coopérative, lequel permet notamment de développer une activité en mutualisant les ressources, les responsabilités et les risques d'entreprendre, ce qui permet d'escompter une plus grande viabilité et durabilité des projets ⁽¹⁰⁾.

3.4.2 Le Comité est aussi d'avis qu'il convient d'appuyer dans ces nouveaux États membres les nouvelles dynamiques qui se créent également au travers du modèle coopératif dans la lutte contre l'exclusion sociale ainsi que dans le domaine de l'environnement et de veiller à ce que le tissu associatif généré par certaines coopératives ne se désagrège pas suite à des modifications affectant ce type d'entrepreneuriat.

3.5 Tout en comprenant l'approche de la Commission qui tend à mettre en exergue la dimension PME des sociétés coopératives, le Comité rappelle que nombre de sociétés coopératives et groupes coopératifs dépassent les seuils communautaires se rapportant à la définition des PME. C'est la raison pour laquelle le Comité recommande de ne pas limiter les propositions de la Communication à cette seule dimension. Ceci concerne notamment les références à certaines actions communautaires comme par exemple dans le cadre des services aux entreprises ou l'accès au financement.

⁽¹⁰⁾ Avis CESE «La diversification économique des pays accédants. Rôle des PME et des entreprises de l'Economie sociale», Rapporteurs: Fusco et Glorieux, JO C 112 du 30 avril 2004.

4. Domaines concernant les sociétés coopératives et nécessitant un développement plus approfondi

4.1 Environnement réglementaire

4.1.1 Au travers de la Communication, la Commission attache une importance particulière au droit coopératif et notamment aux divers statuts nationaux qui le régissent. Le Comité soutient cette approche car il est essentiel que les coopératives puissent disposer tant au niveau national qu'euro-péen du meilleur cadre juridique possible pour développer leurs activités.

4.1.2 Par ailleurs, les sociétés coopératives sont également soumises à un ensemble de dispositions touchant au droit des sociétés (droit comptable, droit social, droit de la concurrence, droit fiscal ...). Si celles-ci ne tiennent pas compte de certaines spécificités coopératives, il est raisonnable de penser qu'en disposant même d'une législation coopérative optimisée, le développement des coopératives risque d'être entravé.

4.1.2.1 À titre d'exemple, le projet initial de norme comptable IAS 32 prévoyait que les parts sociales des sociétés coopératives seraient considérées comme entrant dans la catégorie des dettes et non des fonds propres car elles sont sujettes à une demande potentielle de remboursement. Face aux conséquences que cette disposition entraînait pour les coopératives, le principe a fait l'objet d'une interprétation qui permet une exception à cette règle sous deux conditions supplétives ⁽¹¹⁾. Le fait de ne pas avoir revu la règle mais d'y joindre une interprétation pour les sociétés coopératives tend à créditer la thèse selon laquelle cette forme de société est généralement perçue comme une exception par rapport aux sociétés de capitaux. Comme il l'a déjà mentionné, (Cf. 3-1), le Comité est d'avis qu'il convient de ne pas considérer la société coopérative en tant qu'exception mais au contraire d'adapter lorsque cela est indispensable le cadre législatif pour prendre en compte les spécificités coopératives.

4.1.2.2 Le Comité invite par conséquent la Commission à prendre en considération et à traduire en actions concrètes les synergies qu'il convient d'opérer entre le droit coopératif d'une part, et les autres éléments constitutifs de l'environnement légal d'autre part.

4.1.2.3 Dans le même ordre d'idées, le Comité suggère que les groupes d'experts chargés par la Commission d'émettre des avis sur de futurs textes législatifs en la matière, prennent en compte de façon systématique les caractéristiques intrinsèques des sociétés coopératives en faisant appel aux compétences émanant de leurs organisations représentatives ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Les parts sociales pourront être considérées comme du capital lorsque l'émetteur garde un droit inconditionnel de refuser le remboursement ou lorsque la législation nationale ou les statuts de l'entité établissent un seuil en deça duquel le capital ne peut baisser.

⁽¹²⁾ À cet égard, il est frappant de constater que le groupe de haut niveau d'experts européens en droit des sociétés, plusieurs fois cité dans le document, ne comprend aucun expert en droit coopératif.

4.2 Règles de concurrence, liberté d'établissement et traitement fiscal

4.2.1 **S'agissant du droit de la concurrence**, le Comité soutient sans ambages qu'à l'instar des autres formes d'entreprises, les sociétés coopératives sont soumises aux articles 81, 82 et 86 à 88 du Traité CE. Toutefois, il estime que la rédaction du paragraphe de la Communication qui fait allusion à l'article 81 du Traité sur les ententes n'est pas explicite quand la Commission y met notamment en exergue que «*si l'organisation sous forme coopérative n'est pas nécessairement contraire à l'article 81 CE, le comportement ou les règles adoptés ultérieurement pourraient être considérés comme une entrave à la concurrence*»⁽¹³⁾. La Commission préconise dès lors une meilleure diffusion des règles de concurrence auprès des différents secteurs coopératifs.

4.2.1.1 Sur base de l'audition des représentants des secteurs coopératifs qu'il a organisée le 11 octobre 2004, le Comité estime que le problème est moins lié à une méconnaissance des règles de la concurrence qu'au fait que ces dernières n'intègrent pas toujours les spécificités coopératives. Le Comité invite dès lors la Commission à diriger également son action vers les services ayant en charge la politique de concurrence afin que ceux-ci soient mieux informés des différents modes d'organisation des sociétés coopératives.

4.2.1.2 Tout en soulignant également qu'une pluralité de forme d'entreprendre sur le marché est un des éléments clefs d'une saine concurrence, le Comité estime qu'une telle démarche serait susceptible d'éviter une quelconque discrimination à l'égard des coopératives du fait de leur organisation.

4.2.2 Par ailleurs, le Comité attire l'attention sur le fait que dans certains pays il est interdit de s'établir en ayant le statut coopératif pour exercer des activités dans un secteur donné⁽¹⁴⁾. Ceci est une entrave manifeste à la **liberté d'établissement**. Cette situation est d'autant plus regrettable que le Règlement portant statut de la société coopérative européenne confirme cette interdiction.⁽¹⁵⁾ Le Comité invite par conséquent la Commission à réaliser une étude sur l'ampleur et l'impact de ces interdictions.

4.2.3 Concernant le **traitement fiscal** des sociétés coopératives, le Comité soutient le principe selon lequel les avantages accordés à un type de société doivent être proportionnés aux contraintes juridiques ou à la valeur ajoutée sociale⁽¹⁶⁾ qui s'y rapportent. Dans ce cadre, le Comité encourage la Commission à inviter les États membres d'étudier la possibilité d'accorder des incitants fiscaux aux sociétés coopératives sur base de leur utilité sociale ou en fonction de leur contribution au développement régional, sous réserve de strictes conditions de contrôle liées au respect des principes et des valeurs coopératifs⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Dernier paragraphe de la section 3-2-7 de la Communication.

⁽¹⁴⁾ En Allemagne, par exemple, il est impossible de créer une société coopérative dans le secteur de la délivrance pharmaceutique.

⁽¹⁵⁾ Article 8-2: «Si la législation nationale prévoit des règles et/ou restrictions spécifiques liées à la nature des activités exercées par une SCE (...), cette législation s'applique intégralement à la SCE».

⁽¹⁶⁾ Communication § 3-2-6.

⁽¹⁷⁾ Avis du Comité des régions cf. note 3.

4.3 Responsabilité sociale des entreprises et gouvernance d'entreprise

4.3.1 Responsabilité sociale des entreprises (RSE)

4.3.1.1 La mondialisation de l'économie tend à accroître les exigences de rentabilité des entreprises, parfois au détriment d'autres considérations sociétales. La RSE, soit «*l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec les parties prenantes*»⁽¹⁸⁾, n'est pas un concept nouveau pour les sociétés coopératives. Le fait qu'elles combinent à la fois des objectifs économiques et sociaux et que leurs modalités de fonctionnement soient basées sur la personne et des principes de démocratie interne, font qu'elles intègrent par essence la RSE et s'investissent sur cette thématique⁽¹⁹⁾.

4.3.1.2 Le Comité regrette que cette dimension n'ait pas été reprise dans la Communication et recommande dès lors qu'une action y soit consacrée, afin notamment de promouvoir les pratiques des sociétés coopératives en ce domaine⁽²⁰⁾.

4.3.2 Gouvernance d'entreprise

4.3.2.1 Le Comité se penche depuis plusieurs années et avec beaucoup d'intérêt sur les matières qui touchent à la gouvernance d'entreprise⁽²¹⁾. Or, les réflexions qui continuent à prévaloir dans ce domaine font rarement référence aux sociétés coopératives. Ceci constitue un certain paradoxe car bon nombre de dispositions liées à l'organisation même des coopératives ont amené celles-ci à mettre en œuvre des modèles spécifiques de gouvernance⁽²²⁾. Une contribution fondamentale au bon fonctionnement des coopératives peut également être apportée par les unions coopératives de révision qui sont actives dans beaucoup d'États membres, parfois avec une tradition ininterrompue d'un siècle. Il importe dès lors que la réglementation européenne sur la révision légale reconnaisse cette institution de droit coopératif et ne la frappe pas d'exclusion.

⁽¹⁸⁾ Livre vert: «Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises», COM(2001) 366 final.

⁽¹⁹⁾ Organisation de réseaux de commerce équitable, mise en œuvre de bilans sociétaux, création du groupement européen du bilan sociétal ...

⁽²⁰⁾ Avis CESE sur le Livre vert: «Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises», CESE 355/2002, Rapporteurs: Hornung-Draus, Engelen-Kofer, Hoffelt, JO C 125 du 27 mai 2002.

⁽²¹⁾ Avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Modernisation du droit des sociétés et renforcement du gouvernement d'entreprise dans l'Union européenne - un plan pour avancer», Rapporteur: G. Ravoet, CESE 1592/2003, JO C 80 du 30 mars 2004.

⁽²²⁾ La structure et l'organisation des coopératives d'audit dans certains pays de l'Union européenne comme l'Allemagne en sont des illustrations.

4.3.2.2 Le Comité estime dès lors qu'il serait utile d'intégrer ces expériences dans le débat qui touche à la gouvernance d'entreprise de sorte que celui-ci s'enrichisse des avancées et recommandations susceptibles de s'appliquer aux différentes modalités d'entreprendre.

4.4 Groupements d'entreprises coopératives

4.4.1 Le Comité attire également l'attention de la Commission sur l'existence de groupes composés d'entreprises coopératives. Ce sont des modèles entrepreneuriaux qui privilégient clairement des stratégies de partenariat et de coopération entre entreprises coopératives plutôt que des fusions ou des acquisitions. Ceci permet à ces entreprises de faire face aux défis de la mondialisation et de la compétitivité accrue qui en résulte tout en conservant et en affichant l'identité coopérative.

4.4.2 Dans le respect des règles de concurrence, le Comité estime opportun de soutenir la promotion et le développement de tels groupements qui peuvent permettre à des coopératives de développer une marque commune ou une gamme de biens et services, ce qui pourrait consolider davantage la présence coopérative tant au niveau transnational que mondial. Il suggère également que cette dimension soit davantage prise en compte dans la Communication.

5. Observations et recommandations sur les actions proposées

5.1 Perception et promotion des pratiques des coopératives (Actions 1-2)

5.1.1 Le Comité encourage la Commission à mener toute action de promotion visant à améliorer la perception et la prise en compte des caractéristiques des sociétés coopératives. La méconnaissance de ces dernières est en effet la principale raison expliquant le fait que leur potentiel n'est pas suffisamment exploité. Dans ce cadre, le Comité estime que l'identification, l'étalonnage et la diffusion de bonnes pratiques liées à ce mode particulier d'entreprendre doivent être davantage soutenus et encouragés.

5.1.2 Il propose notamment que la Commission accorde une plus grande reconnaissance officielle à la recommandation 193 de l'OIT qui, du fait qu'elle a été adoptée par les 25 États membres de l'UE représente le premier consensus européen sur les normes et la promotion des coopératives. Le Comité préconise également l'élaboration et le lancement d'actions concrètes telle une campagne d'information sur les caractéristiques et la dimension entrepreneuriale des coopératives qui s'appuierait sur différents supports vidéo, site web de la DG Entreprise etc.... Cette campagne serait destinée aux interlocuteurs économiques et sociaux et aux autorités publiques nationales.

5.1.3 Le Comité recommande par ailleurs que cette action de promotion de la société coopérative ait également lieu au sein de l'ensemble des Directions générales de la Commission. A cet égard, une attention particulière devrait être portée vers les services menant des initiatives touchant directement les sociétés coopératives dans leur dimension entrepreneuriale et sociale (DG Marché intérieur, DG Emploi et affaires sociales, DG Concurrence, DG Santé et protection des consommateurs ...).

5.2 Données statistiques (Action 3)

5.2.1 Le Comité soutient la Commission dans sa volonté d'améliorer les données statistiques concernant les sociétés coopératives. Dans la plupart des pays de l'Union, celles-ci, lorsqu'elles sont disponibles, font rarement l'objet d'une mise à jour régulière. Par ailleurs, les méthodes utilisées en matière d'agrégation sont rarement homogènes. Ceci est un obstacle fondamental à la promotion et l'amélioration des connaissances sur les coopératives.

5.2.2 Pour remédier à cette situation, la Commission envisage le recours à la technique des comptes satellites. Le cadre d'application de cette technique, qui, pour les sociétés coopératives, n'est pas encore défini, a jusqu'à présent été testé sur des organisations qui ne relèvent pas principalement de la sphère marchande ou qui se situent dans le cadre d'organisations qui n'ont pas de but lucratif⁽²³⁾. Aussi, le Comité insiste sur la nécessité que les voies et moyens qui pourraient être retenus n'occultent pas la dimension économique et commerciale des coopératives. Il est à noter que l'audition publique accompagnée du questionnaire a révélé que cette préoccupation était également partagée par les organisations coopératives.

5.2.3 Afin de répondre le plus rapidement possible aux besoins de données sur les sociétés coopératives, le Comité préconise dans l'immédiat d'instaurer, où cela est possible, entre Eurostat et les organes nationaux chargés de récolter les statistiques sur les entreprises une collaboration afin notamment de pouvoir sérier les données des entreprises en fonction des divers statuts juridiques auxquels elles ont recours.

5.3 Formation et esprit d'entreprendre (Action 4)

5.3.1 Le Comité considère qu'il est important que les programmes pour l'éducation, la formation, la stimulation de l'esprit d'entreprendre et l'éducation permanente⁽²⁴⁾ prennent en compte la dimension coopérative. Il rappelle que cette thématique est également développée dans la recommandation 193 de l'OIT et se réjouit que le Comité des Régions mentionne également le point dans son avis⁽²⁵⁾. Le Comité soutient donc la Commission dans sa volonté de mettre en réseau et diffuser les expériences existantes.

⁽²³⁾ Cf. séminaire du 23 avril 2004 de la Commission sur le développement d'une méthodologie sur les comptes satellites de l'économie sociale.

⁽²⁴⁾ Par exemple, les programmes Leonardo, Socrates, Erasmus.

⁽²⁵⁾ Cf. note 3.

5.3.2 Le Comité préconise en outre de procéder à l'état des lieux de l'enseignement coopératif dans les écoles et au niveau universitaire. En opérant de la sorte et en soutenant également l'élaboration et la diffusion de matériel pédagogique spécifique, la Commission pourrait ainsi rencontrer deux objectifs, d'une part la mise en réseaux d'expériences existantes et d'autre part l'inclusion de la dimension coopérative dans les programmes d'enseignement.

5.4 Services de soutien aux entreprises (Action 5)

5.4.1 Le Comité partage le souhait de la Commission d'inviter les services de soutien traditionnels aux entreprises à intégrer davantage la dimension propre aux coopératives tout en rappelant qu'il existe déjà des organismes spécialisés offrant ce type de services. Ces derniers devraient, au travers d'actions menées par la Commission, pouvoir développer et diffuser davantage leur offre de services.

5.4.2 À cet égard, le Comité rappelle que le nouveau programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise 2006-2010 ⁽²⁶⁾ ne contient aucun axe directeur ou ligne spécifique pour les sociétés coopératives. Il rappelle également que le plan d'action pour l'esprit d'entreprise ⁽²⁷⁾ ne mentionne aucune référence à ces dernières, si ce n'est au travers d'une approche «économie sociale» dont la formulation retenue dans ce document est par ailleurs confuse.

5.5 Accès au financement (Action 6)

5.5.1 Le Comité invite la Commission à procéder rapidement à l'analyse qu'elle envisage sur l'opportunité d'inclure une référence spécifique aux sociétés coopératives dans les instruments du fonds européen d'investissement. À ce propos, le Comité a toutefois été informé du fait que cette référence a été récemment refusée au titre de l'égalité de traitement entre formes juridiques. Le Comité invite dès lors la Commission à préciser quelles seront les actions concrètes nouvelles qui pourraient être menées en matière de financement par la Commission puisque l'autre angle de l'action, à savoir veiller à ce que les coopératives continuent à être éligibles au titre des autres programmes communautaires, ne modifie en rien la situation actuelle. Par ailleurs, le Comité souhaiterait que le fonds européen puisse réserver une partie plus importante de ses aides aux PME et sociétés coopératives qui ne disposent pas au plan financier d'importantes garanties.

5.5.2 Dans le même ordre d'idée, le Comité attire l'attention de la Commission sur le fait que le nouvel accord sur les fonds propres, dit Bâle II, va obliger les banques dans leur politique de financement des entreprises, à tenir compte davantage du

profil risque de celles-ci, notamment en fonction de leur solvabilité et leur mode de gestion. Ceci pourrait rendre plus onéreux l'accès au crédit pour certaines sociétés coopératives ⁽²⁸⁾.

5.5.3 Compte tenu de la nature spécifique de leur capital, (parts non cotées en bourse, remboursement des parts à leur valeur nominale etc. ...), les sociétés coopératives ont parfois du mal à trouver du financement pour leur développement. Le Comité appuie en ce sens la Commission lorsqu'elle invite les États membres qui disposent d'une législation spécifique aux sociétés coopératives d'inclure la possibilité pour ces dernières d'émettre des parts négociables et rémunérées pour investisseurs non-usagers à condition que la participation de ces derniers ne remette en cause, ni la nature coopérative, ni le contrôle par les membres de la société ⁽²⁹⁾.

5.6 Apport des sociétés coopératives dans certains domaines particuliers de la politique d'entreprise (Action 7)

5.6.1 Le Comité partage l'opinion de la Commission quant au fait que la société coopérative au travers de ses modes de gouvernance est un modèle particulièrement adapté pour la reprise d'entreprises par les travailleurs. Le Comité propose que ce modèle soit davantage mis en exergue dans les programmes et actions que la Commission entend promouvoir dans ce domaine.

5.6.2 La Commission propose de réaliser une étude sur les sociétés coopératives dont les préoccupations essentielles visent à prendre en compte des besoins sociétaux. Cette étude pourra ainsi mettre en évidence leur contribution à l'égard de tels objectifs. Le Comité recommande cependant que cette étude mette bien en évidence les particularités propres aux coopératives sociales par rapport aux «entreprises sociales» ⁽³⁰⁾.

5.7 Cohérence et amélioration des législations nationales, élaboration de lois-types, et société coopérative européenne (Actions 8, 9, 10, 11)

5.7.1 Tout en rappelant que l'environnement réglementaire dans lequel évoluent les sociétés coopératives est tout aussi important que les modes d'organisation qu'elles mettent en œuvre pour atteindre leurs objectifs, le Comité soutient la priorité que la Commission accorde au statut juridique qui les concerne tant au niveau européen qu'au niveau national.

⁽²⁶⁾ Programme communautaire en faveur de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité des entreprises (2006-2011).

⁽²⁷⁾ Communication de la Commission «Plan d'action: l'agenda européen de la politique de l'esprit d'entreprise», COM(2004) 70 final., cf. avis du CESE T198/2004 du 15 septembre 2004, Rapporteur: B. Butters.

⁽²⁸⁾ Avis CESE «La capacité d'adaptation des PME et des entreprises de l'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique» JO C 120 du 20.5.2005, Rapporteur: L. Fusco.

⁽²⁹⁾ § 3-2-4 de la Communication.

⁽³⁰⁾ Sous l'intitulé «entreprises sociales», la Commission fait référence au fait que certains États membres ont adopté des formes juridiques pour qualifier les entreprises dont l'objet principal est la réalisation d'objectifs sociaux.

5.7.2 Le Comité approuve l'organisation de rencontres avec les administrations nationales concernant l'implémentation du règlement de la Société coopérative européenne et de la directive qui y est associée. Il préconise également un suivi régulier de ces travaux de préparation. A titre de comparaison, la société européenne, entrée récemment en vigueur, n'a par exemple été intégrée que dans six législations nationales.

5.7.3 S'agissant de l'élaboration de lois-type, le Comité tient à souligner l'ambiguïté de la rédaction de ce paragraphe. En effet, tout en ne préconisant pas l'harmonisation du droit des sociétés coopératives, la Commission met en avant les conclusions du groupe de haut niveau d'experts européens en droit des sociétés, qui précisement vont dans le sens d'une harmonisation des statuts coopératifs.

5.7.4 Le Comité est conscient que nombre d'articles du règlement sur la société coopérative européenne renvoient aux législations nationales. Étant donné que cinq ans après son entrée en vigueur, l'application du règlement SCE fera l'objet d'un rapport, le Comité est d'avis que s'il y a lieu d'établir des lois-types afin de rapprocher les législations coopératives et/ou de suggérer l'adoption de règles communes au niveau européen, il est impératif que ces réflexions et travaux soient engagés dès le départ avec des organisations professionnelles représentatives des entreprises coopératives.

5.7.5 À cet égard, le Comité souhaite toutefois mettre en exergue le fait que l'audition publique a révélé que bon nombre d'organisations coopératives souhaitent davantage une consolidation et un renforcement de la législation coopérative nationale actuelle qu'une révision à des fins d'harmonisation⁽³¹⁾. Selon ces dernières, une telle approche serait d'ailleurs susceptible d'apporter de meilleures réponses au problème de démutualisation⁽³²⁾ auquel sont soumises certaines coopératives.

5.7.6 Dans cette optique, le Comité suggère également à la Commission de réaliser une étude comparative sur l'impact et l'ampleur de l'intégration dans certaines législations nationales coopératives, de dispositions jusqu'à présent spécifiques aux sociétés de capitaux⁽³³⁾.

5.8 Objectifs communautaires (Action 12)

5.8.1 Le Comité appuie l'intention de la Commission de valoriser les contributions des sociétés coopératives aux objec-

tifs communautaires via les programmes communautaires. Il s'interroge cependant sur les moyens d'y parvenir dans la mesure où, dans l'état actuel des choses, il n'existe pas de lignes budgétaires prévues à cet effet.

5.8.2 La Communication insiste en particulier sur le domaine de la «politique agricole par rapport à l'élargissement» en en faisant l'objet d'une action. Le Comité soutient cette dimension mais estime qu'il convient également de traduire en actions les références aux autres domaines cités à savoir le développement rural et régional ainsi que la création d'emplois.

5.8.3 D'une façon générale, le Comité estime plus opportun en terme de définitions d'actions de soutien et de promotion de retenir le concept de pôle de développement coopératif. Celui-ci permet au départ d'un domaine particulier un essaimage de la pratique coopérative vers d'autres secteurs d'activité.

6. Conclusions

6.1 Le Comité se réjouit de la publication de cette Communication sur la promotion des sociétés coopératives en Europe. Faisant suite à l'adoption du Règlement portant statut de la société coopérative européenne (SCE), elle témoigne ainsi de l'intérêt que la Commission porte à la société coopérative en soulignant la dimension économique et sociale de ce type d'entreprise, de même que son potentiel à la réalisation de la stratégie de Lisbonne.

6.2 Le Comité appuie particulièrement la priorité accordée à la promotion de l'entrepreneuriat coopératif. La méconnaissance de cette forme d'entreprendre est en effet une entrave majeure au développement des sociétés coopératives en Europe.

6.3 Tout en soutenant les principales lignes directrices de cette Communication, le Comité estime qu'il aurait été souhaitable de traduire de façon plus concrète certaines actions en se basant sur un échéancier préalablement défini. C'est pourquoi le Comité recommande que soit mis en place dans les meilleurs délais un processus de suivi des actions envisagées et non d'attendre les évaluations de celle-ci après 2008 comme le propose la Commission. Un tel processus devrait associer étroitement les organisations professionnelles coopératives concernées tant au plan national qu'euro-péen.

Bruxelles, le 9 mars 2005.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

⁽³¹⁾ Certaines organisations coopératives nationales s'y opposent même.

⁽³²⁾ On parle généralement de démutualisation quand la coopérative perd sa qualité d'entreprise détenue collectivement par une association de personnes au profit d'investisseurs extérieurs. Ceci se matérialise notamment par la transformation de la coopérative en société de capitaux.

⁽³³⁾ Ex: En Italie une loi récente permet aux sociétés coopératives d'émettre des obligations.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directives du Parlement européen et du Conseil relatives à la refonte de la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et à la refonte de la directive 93/6/CEE du Conseil du 15 mars 1993 sur l'adéquation des fonds des entreprises d'investissement et des établissements de crédit»

[COM(2004) 486 final — 2004/0155 et 2004/0159 (COD)]

(2005/C 234/02)

Le 13 septembre 2004, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 14 février 2005. (rapporteur: **M. RAVOET**).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 9 mars 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour et 1 voix contre.

1. Contenu et portée de la proposition

1.1 Le 14 juillet 2004, la Commission européenne a publié une proposition de directive⁽¹⁾ relative à la refonte de la seconde directive sur l'adéquation des fonds propres (93/6/CEE) et de la directive de codification bancaire (2000/12/CE). Cette directive appliquera dans l'Union européenne le nouveau cadre de Bâle pour la convergence internationale des mesures et des normes en matière de fonds propres. La directive refondue sera dénommée ci-après directive sur les exigences en fonds propres (DEFP).

1.2 La DEFP s'appliquera à tous les établissements de crédit et à toutes les entreprises d'investissement qui exercent leurs activités dans l'Union européenne. Son objectif est d'instaurer en Europe un cadre bancaire appréhendant les risques de manière extrêmement précise. Elle incitera le secteur bancaire à généraliser au fil du temps des méthodes très fines d'évaluation du risque tant grâce aux avancées technologiques qu'à l'investissement dans la formation du personnel. La DEFP améliorera la protection des consommateurs, renforcera la stabilité financière et promouvra la compétitivité de l'industrie européenne dans le monde en offrant ainsi une base saine pour que les entreprises s'étendent et innovent en procédant à une réaffectation des fonds propres.

1.3 La DEFP est l'instrument législatif qui met en place au sein de l'UE le nouveau cadre de Bâle, conçu par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Ce dernier a été créé en 1974 par les gouverneurs des banques centrales des pays du G10. Les accords qu'il publie ne sont pas juridiquement contraignants mais visent à fournir un cadre commun de contrôle afin d'encourager une convergence vers des approches communes et de faciliter l'harmonisation des conditions de concurrence pour les banques qui exercent leurs activités à l'échelle internationale.

1.4 L'accord de Bâle sur les fonds propres (Bâle I) a été publié en 1988 et c'est en 1999 qu'ont commencé les travaux visant à le réviser, à la suite du développement rapide des stratégies de gestion des risques dans les années 1990. Le résultat de ces tractations est le cadre de convergence internationale des mesures et des normes en matière de fonds propres⁽²⁾, publié en juin 2004 (et qui sera dénommé ci-après le «nouveau cadre de Bâle»).

1.5 Le nouveau cadre de Bâle comporte trois parties communément qualifiées de «piliers». Le premier fixe les exigences réglementaires minimales en fonds propres pour le risque de crédit, le risque de marché et le risque opérationnel. Les établissements y ont à leur disposition toute une série d'options, présentant des degrés divers de sophistication. Le deuxième pilier est le processus de surveillance prudentielle qui est mené à travers un dialogue actif entre l'établissement et l'autorité de surveillance, afin de garantir la présence de processus internes sains pour l'évaluation des exigences en fonds propres par rapport au profil de risque du groupe. Le troisième pilier oblige les établissements à communiquer au marché leurs charges en fonds propres. On le qualifie souvent de discipline de marché, dans la mesure où la déclaration encouragera les bonnes pratiques et accroîtra la confiance des investisseurs.

1.6 Les banques et les entreprises d'investissement ont à leur disposition toute une série d'options pour mesurer le risque de crédit ainsi que le risque opérationnel et pour atténuer le premier cité. Le souci est ici de garantir que le cadre soit adapté et que les établissements de moindre taille soient incités à évoluer vers les approches les plus avancées. Ces approches avancées sont plus coûteuses à mettre en place, car elles reposent sur des modèles internes conçus par les établissements, mais elles appréhendent plus finement les risques et entraînent par conséquent des exigences en fonds propres moins élevées.

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/comm/internal_market/regcapital/index_fr.htm

⁽²⁾ <http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

Premier pilier		Risque de crédit		Risque opérationnel	Deuxième pilier	Troisième pilier
	Modèles internes	Approche fondée sur les notations internes — avancée (NIA)	Atténuation avancée du risque de crédit	Approche de mesure avancée (AMA)		
	Approches standardisées	Approche fondée sur les notations internes — simple (NIS)	Atténuation standardisée du risque de crédit	Approche standardisée (AS)		
		Approche standardisée (AS)		Approche de l'indicateur de base (AIB)		

2. Observations générales

2.1 La DEFP est l'instrument législatif qui met en place dans l'UE le nouveau cadre de Bâle. La Commission a élaboré une directive qui s'accorde dans les grandes lignes avec les règles de Bâle, tout en tenant compte des spécificités de l'Union. Il est d'une importance cruciale que le cadre de Bâle et les règles européennes présentent un haut degré de parallélisme, afin de garantir que les banques européennes puissent jouir de conditions de concurrence équitables par rapport à leurs homologues relevant d'autres juridictions qui mettent en place ce même cadre.

2.2 Une différence essentielle entre la DEFP et le cadre de Bâle est que dans la première, il est prévu que les règles vaudront pour l'ensemble des établissements de crédit et des entreprises d'investissement de l'UE, alors que le second est conçu pour s'appliquer seulement aux banques qui exercent leurs activités au niveau international. Le champ d'application élargi choisi par la Commission rencontre l'intérêt des déposants comme des emprunteurs européens. Dans un système bancaire bien géré et disposant d'un niveau satisfaisant de fonds propres, les banques pourront continuer à accorder des prêts tout au long du cycle économique. Le secteur bancaire en retirera davantage de stabilité.

2.3 Les avantages qu'en tireront le secteur bancaire, les entreprises et les consommateurs en Europe ne seront durables que si le texte est suffisamment flexible pour suivre le rythme des évolutions dans les pratiques de la branche, dans les marchés et dans les besoins de surveillance prudentielle. Il s'agit là d'une condition nécessaire pour protéger les intérêts des déposants et des emprunteurs et garantir que l'UE maintienne sa réputation de marché régi par les bonnes pratiques.

2.4 L'approche adoptée par la Commission — définir les principes et les objectifs à caractère durable dans les articles de

la directive de refonte, tandis que les mesures techniques le sont dans les annexes, susceptibles d'être modifiées suivant le mécanisme de la comitologie — constitue un moyen efficace d'assurer la souplesse nécessaire.

3. Observations particulières

Le Comité félicite la Commission pour la haute valeur de cette proposition de directive. Les points sur lesquels le Comité estime nécessaire de formuler des observations sont en nombre réduit. La qualité du projet à l'examen est le reflet d'une consultation d'un niveau sans précédent, qui a notamment comporté une participation aux études d'impact du Comité de Bâle, effectuées par la Commission durant le processus de transposition des règles de Bâle dans le droit communautaire. En tant qu'instance représentative de la société civile organisée en Europe, le CESE applaudit à cette tendance et demande instamment aux colégislateurs de continuer à intégrer les opinions des acteurs du marché dans le processus législatif communautaire.

3.1 Répercussions pour les établissements de crédit de moindre taille dans l'UE

3.1.1 Le Comité estime que, dans la mesure où la perspective est celle d'une avancée pour l'ensemble des consommateurs et des entreprises de l'UE, le champ de la proposition de directive de la Commission est adéquat. En outre, il pense que les établissements de crédit de toutes tailles sont susceptibles de tirer un profit du régime révisé réglementant les exigences de fonds propres. Le texte de la Commission a trouvé un équilibre raisonnable entre, d'une part, les incitations pour que les établissements de moindre taille se dirigent progressivement vers les approches les plus avancées et, d'autre part, l'instauration d'un cadre adapté qui tienne compte de la modestie des ressources des établissements de crédit de faible taille.

3.1.2 Le texte de la Commission intègre également les mesures prises par le Comité de Bâle pour réduire la charge réglementaire pesant sur les prêts aux petites et moyennes entreprises (PME). Ces modifications, qui sont évoqués plus en détail ci-dessous au paragraphe «Impact sur les petites et moyennes entreprises», rassurent le Comité qui eût craint, à défaut, que le nouveau cadre ne débouchât sur une concentration accrue dans le secteur bancaire européen et une réduction du choix offert aux consommateurs. À cet égard, le Comité trouve également réconfortant de noter que l'étude d'impact réalisée par PWC en avril 2004 ⁽³⁾ arrive à la conclusion que si la directive est appliquée de la même manière dans toute l'UE, il est peu probable qu'elle affecte de manière significative la concurrence dans le secteur.

3.2 Répercussions pour les consommateurs

Parce qu'elles accroissent le capital de confiance du système financier et réduisent de manière significative le risque systémique, la stabilité financière et la perception plus aiguë des risques qu'apportent les nouvelles règles seront bénéfiques pour les consommateurs. Suivant l'étude d'impact réalisée par PWC, l'évolution vers un régime qui détecte plus finement les risques conduira à une réduction du montant global des fonds propres des banques, laquelle provoquera à son tour une légère augmentation du PIB en Europe. Une allocation plus ciblée des capitaux dans l'économie contribuera à la réalisation des objectifs économiques et sociaux plus généraux de l'UE.

3.3 Répercussions pour les petites et moyennes entreprises (PME)

3.3.1 Le Comité salue les modifications qui ont été apportées au cadre afin de tenir compte de la question de l'impact sur les prêts aux PME et il se réjouit que ces changements aient été intégrés au cadre européen. En particulier, le Comité note:

- que les charges en fonds propres pour les prêts accordés aux petites entreprises ont été réduites grâce à un aplatissement de la courbe relative aux opérations avec la clientèle de détail,
- que certaines banques traitent leur exposition aux risques liés aux prêts aux PME comme celle concernant leur clientèle de détail et qu'elles peuvent donc la gérer sur une base mutualisée, comme faisant partie du portefeuille d'opérations avec des particuliers,
- que le Comité de Bâle a éliminé les exigences de granularité pour les prêts aux PME, de sorte que les banques sont plus nombreuses à pouvoir bénéficier du traitement préférentiel,
- que le nouveau cadre comporte une reconnaissance plus large du collatéral et des garanties accrues.

3.3.2 Le Comité accueille favorablement, en la matière, les résultats de la troisième étude d'impact quantitative (EIQ3). Ils ont démontré que les charges en fonds propres des banques pour les prêts aux PME qui sont incluses dans le portefeuille des opérations avec les entreprises resteront largement stables pour les banques qui utiliseront l'approche standardisée vis-à-vis du risque de crédit et qu'elles diminueront en moyenne de 3 % à 11 % pour celles qui utiliseront les approches fondées sur les notations internes (NI). Les charges en fonds propres pour

l'exposition concernant les PME qui répondent aux conditions pour un traitement similaire à celui accordé à la clientèle de détail diminueront en moyenne de 12 % à 13 % dans l'approche standardisée (AS) et dans une proportion pouvant aller jusqu'à 31 % pour l'approche fondée sur des notations internes, version avancée (NIA).

3.4 Suppression des points laissés à la discrétion des États membres dans l'Union européenne

L'application homogène par les États membres de règles de surveillance adaptées garantirait tout à la fois une surveillance prudentielle saine et la mise en œuvre des objectifs du marché unique. Le nombre et l'étendue des points que la proposition de directive sur les exigences en fonds propres laisse à la discrétion des États membres pourraient nuire à la cohérence de sa mise en application. Le Comité est fermement convaincu que les prérogatives discrétionnaires laissées aux États membres doivent, d'une manière générale, être supprimées dans un laps de temps bien défini et il salue les travaux que le Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB) effectue en la matière. Si elles étaient maintenues, plusieurs de ces latitudes laissées aux pouvoirs nationaux sont de nature à provoquer des distorsions significatives dans le marché unique pour les groupes bancaires qui exercent une activité transfrontalière, ce qui constituerait une source d'instabilité pour le système financier. Les avantages que le cadre d'ensemble procure aux déposants et aux emprunteurs en Europe s'en trouveraient dès lors réduits, étant donné qu'elles augmenteraient le coût du crédit et limiteraient l'éventail des produits financiers.

3.4.1 Niveau d'application des exigences en fonds propres

3.4.1.1 L'article 68 de la directive oblige les établissements de crédit à respecter les exigences en fonds propres individuellement au sein de leur groupe. L'article 69, paragraphe 1, continue d'accorder aux États membres la latitude de supprimer cette obligation et d'appliquer ces règles sur une base consolidée à l'établissement de crédit et à ses filiales dans le même État membre, sous réserve que le groupe satisfasse à des conditions strictes. Cette abrogation pourrait conduire à créer des inégalités dans les conditions de concurrence entre les États membres dans le cas des groupes bancaires à l'activité transfrontalière. Le Comité estime qu'une telle situation contrevient aux principes du marché unique.

3.4.1.2 En outre, au cas où un État membre aurait choisi d'appliquer les exigences en fonds propres au niveau de chaque établissements de crédit pris individuellement, la capacité de l'autorité de surveillance à évaluer le profil de risque d'un groupe bancaire serait amoindrie. Il en irait de même si la surveillance sur base consolidée était limitée aux seules filiales établies dans le même État membre que la maison mère. Par conséquent, il devrait être de règle que la surveillance s'effectue au niveau consolidé dans l'UE, sous réserve que les établissements de crédit satisfassent à des conditions garantissant une répartition adéquate des fonds propres entre l'entreprise mère et ses filiales.

⁽³⁾ PriceWaterhouseCoopers a été chargé d'étudier les conséquences financières et macroéconomiques de la proposition de directive de la Commission européenne.

3.4.2 L'exposition aux risques internes aux groupes

3.4.2.1 Les États membres ont le pouvoir de fixer discrétionnairement les pondérations de risque pour les expositions internes aux groupes. Cette faculté leur permet d'appliquer une pondération de risque de 0 % pour les expositions entre un établissement de crédit et son entreprise mère et entre une institution de crédit et sa filiale ou une filiale de son entreprise mère. Pour pouvoir bénéficier de la pondération de risque de 0 %, la contrepartie doit être établie dans le même État membre que l'établissement de crédit. Le Comité estime qu'une pondération de risque de 0 % reflète correctement le risque associé aux expositions internes aux groupes. L'approche favorisant les prérogatives discrétionnaires pourrait amener des établissements de crédit établis dans certains États membres à devoir de détenir des fonds propres pour les expositions internes au groupe dont ils font partie, sans que cette obligation se justifie d'un point de vue prudentiel.

3.4.2.2 En n'admettant pour les risques internes une pondération de 0 % que dans les seuls cas des contreparties situées dans le même État membre, on ferait preuve d'incohérence par rapport au marché unique. Au sein d'un groupe, l'exposition liée à des contreparties situées dans un autre État membre présente le même profil de risque que celle concernant des contreparties situées dans le même État membre. Il conviendrait que la pondération de risque à 0 % soit appliquée de manière systématique aux expositions internes aux groupes touchant à des contreparties situées dans l'UE.

3.4.3 L'approche de mesure avancée (AMA) pour le risque opérationnel

3.4.3.1 Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire définit le risque opérationnel comme «le risque de pertes directes ou indirectes résultant de l'inadéquation ou de l'échec de processus internes, de personnes ou de systèmes, ou encore d'événements extérieurs». Dans le nouveau cadre de Bâle, l'introduction d'exigences de fonds propres pour le risque opérationnel constitue une première et, par conséquent, les établissements financiers doivent développer des systèmes de mesure du risque opérationnel tout à fait nouveaux. Comme on l'a expliqué ci-dessus, il existe toute une série d'options pour mesurer le risque opérationnel. L'approche de mesure avancée (AMA) demande que les banques développent des modèles de mesure internes qui doivent être agréés par les autorités compétentes. Les établissements financiers européens ont consenti de lourds investissements pour le développement de ces systèmes au niveau du groupe, en modelant la mesure du risque opérationnel selon les branches de l'économie où se situe leur activité.

3.4.3.2 Aux termes de l'article 105, paragraphe 4, il est loisible aux États membres d'autoriser les établissements de crédit à remplir au niveau le plus élevé du groupe européen les critères habilitants pour l'approche de mesure avancée du risque opérationnel. Une application de l'AMA au niveau du groupe consolidé dans l'UE concorde avec l'approche par branches qui a été mise en place vis-à-vis de la gestion du risque opérationnel par l'industrie bancaire européenne. Si les banques ne pouvaient satisfaire à ces prescriptions au niveau du groupe européen, il serait impossible d'avoir une idée précise du profil de risque opérationnel du groupe. Il conviendrait que ce soit l'entreprise mère et ses filiales, considérées globalement, qui

respectent cette règle, pour autant que le groupe puisse démontrer que les fonds propres pour le risque opérationnel sont répartis de manière adéquate en son sein.

3.4.4 L'exposition par rapport aux autres établissements dans l'approche standardisée du risque de crédit

Parallèlement au nouveau cadre de Bâle, les États membres ont la latitude d'appliquer une méthode à choisir parmi deux possibilités pour déterminer la pondération du risque concernant l'exposition par rapport aux autres établissements (annexe VI, paragraphes 26-27 et 28-31). Il pourrait alors se faire que l'approche s'appliquant à un établissement de crédit soit déterminée par sa nationalité plutôt que par des critères prudentiels. Les établissements de crédit qui exercent des activités transnationales pourraient être l'objet d'un traitement matériellement différent de celui qui serait accordé à leurs concurrents actifs sur un seul et même marché. Cette situation constituerait une incohérence par rapport aux objectifs du marché unique. Par conséquent, il convient qu'une approche unique soit appliquée dans l'UE.

3.4.5 Ajustement des échéances

En parallèle avec le nouveau cadre de Bâle, les États membres ont la faculté de décider que la formule des échéances effectives (paragraphe 12, partie 2, annexe VII), en vigueur pour les établissements de crédit qui travaillent avec la version avancée de l'approche fondée sur les notations internes, soit également appliquée à ceux qui en utilisent la formule simple. Dans la formule des échéances effectives, la mesure des exigences en fonds propres pour les produits à court terme est calquée plus étroitement sur leur véritable profil de risque. Les établissements de crédit qui exercent des activités transnationales pourraient subir un traitement matériellement différent de celui qui serait accordé à leurs concurrents opérant au sein du même marché. Le Comité estime là aussi qu'un tel cas de figure serait en porte-à-faux avec les objectifs du marché unique. Il conviendrait de supprimer cette prérogative nationale, pour garantir que tous les établissements de crédit fonctionnant avec l'approche simple des notations internes soient traités de la même façon.

3.5 La coopération dans la surveillance prudentielle, (deuxième et troisième piliers)

3.5.1 Le Comité partage l'avis de la Commission européenne lorsqu'elle estime qu'avec l'essor des activités d'affaires transnationales et la centralisation de la gestion du risque au sein des groupes qui exercent des activités à cette échelle, la nécessité d'une meilleure coordination et d'une coopération entre les autorités nationales de surveillance prudentielle en Europe se fait encore sentir davantage. En établissant une mission officielle pour l'autorité de surveillance consolidante, la proposition de directive respecte le rôle des autorités compétentes nationales tout en fournissant aux établissements un point unique de contact (par exemple pour faire approuver l'approche fondée sur les notations internes, dans le cas du risque de crédit, ou l'approche de mesure avancée, en ce qui concerne le risque opérationnel).

3.5.2 Le Comité estime que le modèle de l'autorité de surveillance consolidante devrait être élargi à la fois au processus de surveillance prudentielle prévu par le deuxième pilier et à l'obligation de déclaration au titre du troisième pilier. Ces deux piliers devraient être mis en oeuvre au niveau consolidé le plus élevé au sein de chaque groupe dans l'UE. Si les deuxième et troisième piliers sont appliqués au niveau de chaque composante du groupe, ils n'en reflèteront pas le profil de risque global. Dans le cas du processus de surveillance prudentielle instauré par le deuxième pilier, on en arriverait à une situation où le traitement des filiales d'un groupe du point de vue de la surveillance prudentielle serait inégal au sein de l'UE et compromettrait l'objectif d'améliorer l'évaluation du profil de risque des groupes. Une telle situation irait à l'encontre de l'intérêt des déposants et des emprunteurs. Si ce n'est pas au niveau du groupe que le troisième pilier s'applique, les déclarations ne pourront pas être exploitées par les investisseurs pour évaluer sa santé financière globale.

3.6 Traitement des entreprises d'investissement

Le Comité se félicite que les entreprises d'investissement aient été incluses dans le cadre européen. Il s'agit d'un point important pour la stabilité du système financier européen, lequel est de plus en plus tributaire des résultats des marchés financiers. Le Comité estime que dans les domaines où les établissements de crédit et les entreprises d'investissement sont exposés à des risques identiques, ils devraient être autant que possible soumis aux mêmes règles.

3.7 Publicité de la surveillance prudentielle

Le Comité soutient pleinement l'introduction d'un régime de publicité de la surveillance prudentielle dans la proposition de directive. Cette publicité encouragera la convergence au sein du marché unique et nourrira le débat sur les éventuels changements à apporter au cadre européen pour les exigences en fonds propres. Elle permettra également de repérer des divergences matérielles dans la mise en œuvre de la directive. Harmoniser les conditions de la concurrence en Europe sert l'intérêt des banques comme des consommateurs.

3.8 L'examen de la notion de portefeuille de négociation

De concert avec l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), l'organisation internationale avec laquelle il coopère pour la régulation des marchés financiers, le Comité de Bâle entreprend une révision des notions de risque de contrepartie et de portefeuille de négociation⁽⁴⁾. Le Comité se félicite dans l'ensemble de l'engagement pris par la Commission de garantir que la directive reflète, préalablement à sa mise en œuvre, le résultat de l'examen de la notion de portefeuille de négociation. Il estime lui aussi que les travaux sur le risque de double défaut et de contrepartie devraient être bouclés rapide-

ment et intégrés à la directive, grâce aux instruments législatifs dont dispose la Commission. Cependant, la question de la frontière entre portefeuille de négociation et portefeuille d'investissement est éminemment technique et ne devrait pas être traitée à la hâte. Dans cette problématique d'une importance capitale, un bâclage des travaux pourrait avoir par la suite un impact négatif sur les investisseurs européens. Le Comité souhaiterait que le dossier fasse l'objet d'un examen plus approfondi et que son incorporation à la législation communautaire s'effectue à une date ultérieure.

3.9 Dates de mise en œuvre

Le Comité estime que les dates de mise en œuvre de la directive devraient être le 1^{er} janvier 2007 plutôt que le 31 décembre 2006 pour l'approche standardisée et le 1^{er} janvier 2008 plutôt que le 31 décembre 2007 pour les approches avancées. Fixer la date d'entrée en vigueur de la directive au 31 décembre s'accompagnerait d'obligations lourdes en matière de rapport.

3.10 Cyclicité

Des inquiétudes sérieuses existent quant aux effets procycliques qui pourraient s'attacher au nouveau cadre. Il en résulterait une situation où les banques restreindraient les prêts dans les périodes de fléchissement économique, étant donné que les exigences en fonds propres atteindraient un niveau plus élevé dans un environnement de risque accru. Bien que les limitations à l'accessibilité du crédit soient inévitables dans les périodes tendues, leur durcissement pourrait aggraver les tendances récessives de l'économie. Le Comité approuve sans réserve l'exigence de test sur la totalité du cycle économique du point de vue des tensions, prévue au titre de la directive sur les exigences en fonds propres. L'intention de contrôler l'action procyclique du cadre grâce à des rapports biennaux rédigés par la Commission européenne et soumis au Parlement européen et au Conseil européen est la mesure minimale qui s'impose en matière de procyclicité.

3.11 Conséquences des normes internationales en matière d'information financière (IFRS) pour les fonds propres réglementaires

3.11.1 Les normes internationales en matière d'information financière (IFRS) fournissent des données de haute qualité qui, dans l'ensemble, sont fiables. Il conviendrait par conséquent d'en faire le point de départ de la définition des fonds propres réglementaires. Fonder sur ces normes les exigences réglementaires en matière d'adéquation des fonds propres contribue également à harmoniser les conditions de concurrence entre les institutions et permet de mieux les comparer. En outre, une forte cohérence entre ces exigences et les normes internationales en matière d'information financière (IFRS), épargnera des confusions parmi les acteurs du marché, simplifiera les procédures internes et en améliorera la rentabilité.

⁽⁴⁾ Les institutions financières disposent de deux catégories principales pour leurs actifs: le «portefeuille d'investissement» et le «portefeuille de négociation». La plupart des transactions à moyen et long terme (prêts, dépôts, etc.) sont enregistrées au moyen du premier tandis que le second constitue un portefeuille en pleine propriété pour les instruments financiers à court terme qui est tenu par un établissement en sa qualité d'opérateur. Les banques d'investissement logent pratiquement tous leurs instruments financiers dans leur portefeuille de négociation. La limite entre les deux n'a jamais été définie formellement.

3.11.2 L'idéal serait, de l'avis du Comité, que grâce à la convergence établie entre ces deux ensembles de règles, les banques puissent ne tenir qu'un seul et unique tableau de chiffres et base pour toutes les exigences réglementaires et financières en matière de rapports. Cependant, il est possible que les autorités de régulation choisissent des options différentes dans des circonstances spécifiques, notamment lorsque les normes comptables ne reflètent pas l'exposition au risque de manière adéquate. Elles devront par conséquent procéder à des ajustements des résultats comptables. Au cas où le traitement effectué par les organismes de normalisation comptable devait compromettre un ou plusieurs des objectifs du nouveau cadre en matière d'adéquation des fonds propres, des filtres prudentiels seraient alors nécessaires pour évaluer les fonds propres réglementaires. Pour des raisons opérationnelles, ces ajustements, qui sont appelés «principes réglementaires comptables acceptés», devraient être limités à des postes significatifs.

3.11.3 Dans ce contexte, le Comité approuve le filtre introduit par la Commission dans l'article 64, paragraphe 4, de la proposition de directive, dans la logique de la position du Comité de Bâle. Il se félicite également du travail que le Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB) est en train d'effectuer pour élaborer des filtres prudentiels.

Bruxelles, le 9 mars 2005.

4. Conclusion

4.1 La proposition de directive se trouve actuellement en première lecture au Conseil des ministres et au Parlement européen. Le Comité juge qu'à ce stade, l'effort devrait viser à dégager un accord sur une directive souple, qui soit cohérente avec le cadre de Bâle et favorise une mise en oeuvre convergente dans l'UE.

4.2 Il importe que l'on s'accorde relativement vite sur la directive, afin de garantir la concrétisation des avantages découlant des investissements — compris entre 20 et 30 milliards d'euros — réalisés par le secteur pour l'amélioration des systèmes de gestion du risque. Si son application était retardée, la banque européenne en subirait sur le marché mondial un handicap concurrentiel, qui irait au détriment de l'intérêt des déposants et des emprunteurs en Europe. Cependant, c'est à la qualité du texte législatif qu'il faut donner la priorité et il convient que les colégislateurs tiennent compte des opinions de tous les acteurs en présence.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2000/819/CE du Conseil relative à un programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) (2001-2005)»

[COM(2004) 781 final — 2004/0272 (COD)]

(2005/C 234/03)

Le 11 janvier 2005, le Conseil a, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 février 2005, (rapporteur: M. **PEZZINI**)

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 9 mars 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Avant-propos

1.1 De nombreux conseillers des nouveaux États membres qui ont rejoint l'UE en 2004 n'ont pas eu la possibilité de suivre de près la politique en faveur des entreprises, et en particulier des PME, qui a été développée au niveau communautaire au cours des dernières décennies. Le présent avis, très simple en soi mais significatif au vu de l'importance des propositions de la Commission, permet de rappeler brièvement certaines étapes de cette politique.

2. Rappel historique

2.1 À partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt, la politique de l'entreprise a été traitée au sein de la Commission essentiellement par deux directions générales, à savoir la DG Politiques industrielles et la DG XXIII, cette dernière s'occupant en particulier de l'artisanat et des PME. Tout au long des années quatre-vingt-dix, la DG XXIII a, en contact étroit avec les organisations sectorielles des États membres, organisé chaque année des dizaines de rencontres afin d'identifier les besoins spécifiques des micro et des petites entreprises.

2.2 En 1994, grâce notamment à l'impulsion imprimée par la DG XXIII, la Commission a donné naissance au Fonds européen d'investissement (FEI) et lui a confié deux objectifs:

- 1) financer les réseaux, qui sont indispensables pour le développement des entreprises,
- 2) soutenir le crédit, surtout parmi les PME, par le biais de garanties de cautionnement.

Actuellement, le FEI concentre son action uniquement sur le deuxième objectif.

2.3 Les indices fournis par les nombreuses rencontres évoquées ci-dessus ont fait l'objet d'une réflexion au niveau européen lors de trois conférences, qui se sont tenues respectivement à Avignon en 1990, à Berlin en 1994 et à Milan en 1997. Des milliers d'entrepreneurs des États membres ont participé à chacun de ces événements.

2.4 Dans ces années-là, les programmes destinés aux entreprises étaient donc proposés par la DG Entreprise ou par la DG XXIII: lorsque l'initiative revenait à cette dernière, ces programmes étaient principalement tournés vers l'artisanat et les petites et moyennes entreprises.

2.5 En 1997, le troisième programme pluriannuel pour les petites et moyennes entreprises (1997-2000) a été approuvé, après avoir été préalablement discuté avec les organisations sectorielles, et lancé ensuite par la DG XXIII.

2.6 Les 20 et 21 novembre 1997, le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg, consacré exclusivement au thème de l'emploi a lancé, entre autres, trois initiatives concrètes pour aider les entreprises à conserver leur compétitivité sur les marchés, et invité la Commission à formuler des propositions en vue de permettre aux acteurs économiques de devenir plus forts et d'accroître l'emploi. Ces trois initiatives concrètes étaient l'aide au démarrage du mécanisme européen pour les technologies (MET), le programme «Entreprise commune européenne» («Joint European venture -JEV») et le mécanisme de garantie PME.

2.7 En 1998, la Commission, avec le concours direct de la BEI et du FEI, a mis en route le programme «Initiative en faveur de la croissance et de l'emploi (1998-2000)», axé sur les «actions» arrêtées à Luxembourg.

2.8 En 1999, dans la foulée des décisions adoptées par le Conseil européen de Cardiff de 1998, le Conseil a présenté un rapport dans lequel il appelle à l'intégration du concept de développement durable dans les politiques de l'entreprises.

2.9 En 2000, alors que la réflexion sur le quatrième programme pluriannuel se trouvait dans une phase avancée d'élaboration, deux textes fondamentaux pour les PME ont été adoptés:

- 1) la Charte européenne des petites entreprises, décidée par le Conseil européen de Feira,
- 2) la Charte sur les politiques relatives aux PME, voulue et approuvée par les ministres de l'industrie de l'OCDE.

2.10 Toujours en 2000, le Conseil européen de Lisbonne a lancé le célèbre processus du même nom, fondé sur la société et l'économie de la connaissance et destiné à associer la Commission et les États membres pour une longue période.

2.11 Le quatrième programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (2001-2005), publié en 2000, constitue une synthèse des programmes précédents et des développements culturels intervenus au cours des années quatre-vingt-dix.

3. Introduction

3.1 Adopté le 20 décembre 2000, le quatrième programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) (2001-2005), que l'on appelle également MAP («*Multi annual programme*» selon l'acronyme anglais) porte sur la période allant du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2005 et est doté d'un budget de 450 millions d'euros.

3.2 Ce programme a pour objectif d'améliorer l'environnement dans lequel les entreprises exercent leurs activités en Europe. Le programme est coordonné par la DG Entreprise et les activités qu'il prévoit sont regroupées en trois piliers:

- les politiques de développement pour les entreprises. Les actions prennent la forme d'études et de recommandations de la Commission et des États membres dont l'objectif est d'améliorer l'environnement dans lequel opèrent les entreprises,
- les réseaux Euro-Info-Centres (EIC), qui ont pour mission de soutenir et d'aider les différents centres d'information disséminés sur le territoire européen, afin que les entreprises puissent avoir accès aux programmes et aux réseaux communautaires d'aide et de soutien,
- les outils financiers destinés à améliorer l'environnement financier des entreprises et en particulier des PME.

3.3 Le programme poursuit les objectifs suivants:

- renforcer la croissance et la compétitivité des entreprises dans une économie internationalisée et fondée sur la connaissance,
- promouvoir l'esprit d'entreprise,
- simplifier et améliorer l'environnement administratif et réglementaire des entreprises,
- améliorer l'environnement financier des entreprises, en particulier pour les PME,
- faciliter l'accès des entreprises aux services de soutien, aux programmes et aux réseaux communautaires et améliorer leur coordination,
- soutenir la mise en œuvre de la Charte européenne des petites entreprises à l'échelon communautaire.

3.4 Les instruments de mise en œuvre sont les suivants:

- l'échange d'expériences et l'identification des bonnes pratiques entre les États membres,
- le fonctionnement d'un réseau d'Euro-Info-Centres offrant des services et des conseils sur les questions européennes aux entreprises à travers les régions européennes,
- la fourniture aux PME, par l'intermédiaire du Fonds européen d'investissement (FEI), d'un certain nombre d'instruments financiers communautaires.

3.5 Dans la perspective du nouveau programme 2006-2010, la Commission a procédé à des évaluations périodiques, tant internes qu'externes via des experts indépendants. Afin de recueillir le plus grand nombre possible de suggestions, la Commission a élaboré un document dans lequel elle identifie les points qui devraient sous-tendre le nouveau programme.

4. Contenu de la proposition de la Commission

4.1 Il est proposé de modifier par un seul article la décision 2000/819/CE ⁽¹⁾ du Conseil, de proroger la période de validité du programme pluriannuel actuel jusqu'au 31 décembre 2006 et de majorer en conséquence son montant financier de référence de 81,5 millions EUR pour porter ainsi le budget de 450 à 531,5 millions EUR.

5. Exposé des motifs de la Commission

5.1 La consultation publique et les propositions avancées dans le rapport des experts indépendants ont révélé un soutien important en faveur d'une base plus large pour l'analyse, le développement et la coordination des politiques publiques ainsi qu'en faveur de mesures spécifiques visant à aider les entreprises à être compétitives et innovantes.

5.2 Ce n'est qu'au cours des années 2003 et 2004 que l'actuel programme pluriannuel (MAP) a pu intégrer au sein de ses programmes de travail annuels, avec une certaine lisibilité, les volets spécifiques prévus par la Charte européenne des petites entreprises. Mais il reste encore beaucoup à faire pour concrétiser les propositions de la Charte.

5.3 Le programme pluriannuel prévoit certes différentes actions destinées à soutenir la politique de l'entreprise, mais pas de stimulation à l'innovation et à la coopération entre les entreprises.

5.4 Les actions prévues dans le cadre du MAP se rapportent aux exigences et aux besoins des entreprises de l'Europe des Quinze et ne semblent pas suffisamment adaptables aux exigences des entreprises des nouveaux États membres.

⁽¹⁾ JO L 333 du 29.12.2000. Décision modifiée en dernier lieu par la décision 593/2004/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 268 du 16.8.2004).

6. Observations du CESE

6.1 Le CESE souscrit pleinement à la proposition et estime nécessaire que la Commission élabore un projet qui se présenterait comme un programme-cadre et s'appuierait notamment sur les suggestions éventuelles du Comité et des autres acteurs de la société civile organisée. Ce projet devrait être en mesure d'intégrer:

- les avancées enregistrées au cours de ces dernières années sur les thèmes d'une économie basée sur la connaissance,
- les nouvelles impulsions à l'innovation en faveur des entreprises nécessaires pour la compétitivité,
- le contenu des nouvelles perspectives financières 2007-2013,
- les exigences réelles exprimées par les entreprises (en particulier par les micro, petites et moyennes entreprises) des nouveaux États membres de l'UE,
- les synergies, utiles et nécessaires, avec les lignes d'action des nouveaux Fonds structurels et du Fonds de cohésion,
- les attentes, surtout des nouveaux États membres, quant au rôle des EIC.

6.2 Une réflexion approfondie est en cours sur le contenu du VI^{ème} programme-cadre de recherche et d'innovation, qui arrive à échéance fin 2006. Le programme pluriannuel actuel consacre une grande attention aux thèmes de la recherche — qui revêtent sans aucun doute une importance considérable pour les grandes entreprises — mais peu en revanche à l'innovation et à la compétitivité, qui sont des éléments essentiels pour les PME. Grâce à une réflexion plus longue, de nouvelles synergies dynamiques pourraient être programmées entre le prochain programme-cadre de recherche et d'innovation et le futur programme-cadre pour les entreprises et l'esprit d'entreprise.

6.3 Certains instruments prévus par le programme pluriannuel actuel n'ont pas donné les résultats escomptés^(?): cela est probablement dû au fait qu'ils ont été créés dans le cadre des initiatives prises après Lisbonne mais qu'ils n'ont pas été confrontés, de manière concrète, aux exigences des micro, petites et moyennes entreprises.

7. Conclusions et propositions

7.1 Les États qui ont rejoint l'Union européenne en 2004 n'ont pas eu, à l'inverse des anciens États membres, la possibilité d'établir des comparaisons entre eux ni de contribuer à élaborer une politique en faveur des entreprises et de l'esprit d'entreprise reposant sur une base solide et consensuelle.

7.2 De l'avis du CESE, il serait extrêmement opportun que, pendant l'année en cours et celle correspondant à la pause accordée par la prorogation (c'est-à-dire les années 2005 et 2006), que la DG Entreprise s'attache à la promotion d'une série de rencontres dans les nouveaux États membres avec les représentants des organisations des PME de tous les États, dans le but de débattre des meilleures pratiques et d'identifier les problèmes spécifiques des nouveaux États membres. Cela permettrait de mettre en évidence nombre d'aspects appelés à être développés par la suite dans le contexte du nouveau programme-cadre.

7.3 Le CESE estime que, grâce notamment aux éléments rassemblés durant ces rencontres préparatoires, une quatrième conférence européenne sur les micro, petites et moyennes entreprises pourrait se tenir en 2006 dans l'un des États qui ont récemment adhéré à l'Union, afin d'explorer dans un cadre global des solutions aux problèmes soulevés avec le plus d'insistance par les nouveaux États dans le domaine de la politique de l'entreprise.

7.4 La Commission doit débattre dans les plus brefs délais avec le CESE des éléments apparus à la suite de l'évaluation externe qu'elle a commandée et analyser les résultats obtenus par le programme pluriannuel actuel. Par ailleurs, le CESE, de par le pragmatisme et l'engagement qui caractérisent son action, pourrait d'ores et déjà fournir une contribution utile, grâce à la présence importante en son sein de conseillers provenant du monde de l'entreprise.

7.5 La réflexion que le CESE mène depuis de nombreuses années et le débat interne qu'il développe lors de l'élaboration des avis lui ont permis d'acquérir la certitude suivante: pour valoriser et concrétiser les politiques de développement, il convient d'une part d'organiser et d'intensifier le débat entre et avec les acteurs directement confrontés aux problèmes de l'entreprise (entrepreneurs et travailleurs) et, d'autre part, de reconnaître que les problèmes des micro et petites entreprises soit sont différents de ceux des grandes entreprises, soit sont semblables, mais qu'ils présentent alors des caractéristiques différentes parce qu'ils sont gérés par des moyens, des instruments et des aides qui ne sont pas comparables à ceux des grandes entreprises. Il est donc essentiel, dans le cadre de la recherche de nouveaux moyens et instruments de développement à mettre en œuvre, que ces considérations soient, sans cesse davantage, prises en compte.

7.6 Le CESE est donc favorable à la prorogation proposée, mais il invite la Commission à mettre en œuvre les initiatives suggérées dans le présent avis et à lui présenter, ainsi qu'au Parlement européen, un rapport en la matière.

Bruxelles, le 9 mars 2005.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

^(?) Cf. le résultat négatif du programme JEV («Entreprise commune européenne») et les conclusions document SEC(2004) 1460 du 15.11.2004.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne»

[COM(2004) 473 final — 2004/0146 (COD)]

(2005/C 234/04)

Le 22 septembre 2004, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2005 (rapporteur: M. McDonogh).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 9 mars 2005) le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 126 voix pour et 1 abstention.

1. Introduction

1.1 L'espace aérien européen demeure l'un des environnements de circulation le plus encombré au monde. Le groupe de haut niveau sur le ciel unique européen a identifié la fragmentation du système de gestion de la circulation aérienne en îlots nationaux de règles, de procédures, de marchés et de niveaux de performance comme étant le principal obstacle à des progrès importants dans ce secteur. Le paquet «ciel unique européen» s'attaque à ces diverses formes de fragmentation par le biais de plusieurs initiatives.

2. Contexte

2.1 L'adoption des quatre règlements constituant le paquet «ciel unique européen» va modifier fondamentalement le secteur de la gestion de la circulation aérienne. La proposition complémentaire concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne est importante pour plusieurs raisons.

La licence contribue à l'équilibre entre les différents éléments du paquet «ciel unique européen», car elle assurera la prise en compte non seulement des aspects institutionnels, économiques ou techniques, mais aussi des aspects sociaux.

2.2 Pour préparer cette initiative législative, la Commission a lancé une étude en vue de présenter la situation dans les différents États membres en ce qui concerne l'octroi de licences. Cette étude a montré que malgré les nombreuses réglementations établies par l'OACI ou Eurocontrol, l'octroi de licences demeure un domaine très fragmenté dans les États membres de l'UE. L'étude recommande que le droit communautaire couvre les domaines suivants:

- a) Les limites d'âge, la validité des mentions de qualification et des mentions d'unité doivent faire partie des conditions d'obtention et de conservation d'une licence.
- b) Le contrôle de la compétence des contrôleurs, le processus de formation et les exigences relatives aux examens, notam-

ment les qualifications et les évaluations linguistiques, doivent être décrits en liaison avec la formation du candidat et les normes de compétence.

- c) Toutes les installations doivent être agréées, et les exigences en matière de qualification des instructeurs doivent être précisées pour la reconnaissance des instituts et des unités de formation.

2.3 L'étude préparatoire a montré que malgré les réglementations internationales existantes, les traditions nationales demeurent fortes, et entraînent un degré de qualité variable et des compétences qu'il est malaisé de comparer. Une telle fragmentation n'est plus acceptable dans un contexte communautaire, car elle peut accroître les risques dans un espace aérien européen très encombré. L'harmonisation des licences de contrôleurs aériens accroîtra la sécurité, car les niveaux de compétence seront harmonisés chez les prestataires de services et entre eux, ce qui contribuera à l'instauration entre ces derniers d'une interface plus efficace et plus sûre. Il en résultera une meilleure organisation du marché du travail pour les contrôleurs de la circulation aérienne, accroîtra leur disponibilité et facilitera la mise en place de blocs d'espace aérien fonctionnels. La licence rendra plus effective la liberté de circulation en supprimant l'arbitraire dont font preuve actuellement certains États membres en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des licences.

2.4 Comme la plupart des États membres disposent déjà d'une législation reposant sur les principes de l'OACI, et qu'ils mettent actuellement en œuvre la législation relative au ciel unique européen et à l'ESARR 5, il est absolument essentiel d'assurer une cohérence totale avec cette directive.

2.5 Seuls des fournisseurs de formation agréés auront le droit de soumettre des cours et des plans de formation aux autorités de surveillance nationales aux fins d'approbation.

2.6 La directive va au-delà de ce qui est prévu actuellement en ce qui concerne les licences d'aviation civile pour les pilotes (91/670/CEE). La licence européenne est davantage comparable aux licences des secteurs maritime et ferroviaire (proposition contenue dans le document COM(2004)142), où les règles relatives à la compétence sont fixées au niveau européen et non laissées à la discrétion des États membres. Il est clair que la portée de la présente directive concernant les contrôleurs de la circulation aérienne dépassera les frontières communautaires.

2.7 Les coûts dépendront du niveau actuel de qualité du système de formation. La directive porte la qualité du système de formation au niveau exigé pour faire face aux exigences de sécurité qui découlent de la densité et de la complexité du système européen de circulation aérienne.

2.8 Le taux de réussite de la formation en unité devrait augmenter grâce à la fixation de normes plus strictes pour la formation initiale et grâce à un renforcement des garanties en matière de neutralité et d'objectivité des examinateurs au cours de la formation en unité.

2.9 Le coût du suivi des étapes de l'octroi de licences augmentera peut-être légèrement, du fait, notamment, de la nécessité de conserver des documents aux fins de contrôle financier.

2.10 Dans l'ensemble, l'éventuelle augmentation des coûts à court terme devrait être compensée par les économies que permettra à long terme une utilisation plus rationnelle du personnel. Enfin, et peut-être surtout, la directive renforcera la sécurité des voyageurs aériens.

2.11 La proposition ne comprend pas de fiche financière.

2.12 La mise en œuvre de la législation relative au ciel unique européen exige la mise en place d'une législation plus détaillée, notamment sur les arrangements relatifs à l'octroi de licences de contrôleur de la circulation aérienne, pour améliorer leur disponibilité et promouvoir la reconnaissance mutuelle des licences, comme le prévoit l'article 5 du règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2004, relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen («règlement sur la fourniture de services») ⁽¹⁾.

2.13 L'introduction d'une licence communautaire de ce type constitue un moyen de reconnaître le rôle spécifique que jouent les contrôleurs de la circulation aérienne dans la fourniture d'un contrôle de la circulation aérienne sûr. La création de normes de compétence communautaires réduira également la fragmentation dans ce domaine et rendra plus efficace l'organisation du travail dans le cadre d'une collaboration régionale croissante entre les fournisseurs de services de navigation aérienne. Cette

directive constitue dès lors une partie essentielle de la législation sur le ciel unique européen.

2.14 Cette directive vise à accroître les niveaux de sécurité et à améliorer le fonctionnement du système communautaire de contrôle de la circulation aérienne par l'octroi d'une licence de contrôleur de la circulation aérienne communautaire.

2.15 Le détenteur d'une qualification qui n'a pas assuré des services de contrôle de la circulation aérienne dans le cadre d'une mention quelconque associée à cette qualification au cours d'une période quelconque de cinq ans ne peut exercer les privilèges de cette qualification sans satisfaire à des exigences en matière d'évaluation et de formation.

2.16 Pour assurer les niveaux de compétence que doivent absolument posséder les contrôleurs de la circulation aérienne pour exécuter leurs tâches conformément à des normes de sécurité élevées, les États membres assurent que les autorités de surveillance nationales supervisent et contrôlent leur formation.

2.17 Conformément aux dispositions de cette directive, chaque État membre reconnaît la licence, ainsi que les qualifications et les mentions qui lui sont associées, octroyées par les autorités de surveillance nationales d'un autre État membre.

3. Observations

3.1 Le Comité économique et social européen salue la proposition de la Commission d'introduire de nouvelles règles concernant les contrôleurs de la circulation aérienne. Celles-ci sont nécessaires et arrivent à point nommé, étant donné l'augmentation considérable du trafic aérien prévue pour les dix années à venir. Afin de garantir la sécurité des voyageurs, il convient également que les mêmes normes et qualifications soient appliquées dans l'ensemble de l'UE. La croissance du trafic aérien entraînera une augmentation de la demande de contrôleurs de la circulation aérienne dans le monde entier. La libre circulation est dès lors essentielle.

3.2 Le CESE s'interroge sur le caractère réaliste du délai de mise en œuvre de ces réglementations, estimé à quatre ans.

3.3 La Commission doit veiller à ce que la directive ne permette pas une monopolisation de la formation au niveau national.

3.4 Les compétences linguistiques devraient figurer parmi les mentions de licence (par exemple ANGLAIS niveau 4).

3.5 Toute formation initiale de contrôleur de la circulation aérienne devrait être tenue de respecter au minimum les règles relatives au programme commun de formation (Guidelines for Common Core Content) de la CEAC.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen («règlement sur la fourniture de services») (JO L 96, 31 mars 2004, p. 10); avis CESE: JO C 241, 7 octobre 2002, p. 24.

3.6 Il est à la fois bienvenu et en conformité avec l'ESSAR5 de soumettre tous les contrôleurs de la circulation aérienne opérationnels à des contrôles aléatoires anti alcool et drogues, et de soumettre les candidats contrôleurs de la circulation aérienne à des tests psychologiques.

3.7 La question de l'âge reste une préoccupation réelle. Les statistiques indiquent que le risque de maladie grave ou de mort soudaine augmente avec l'âge. Il ne semble pas que les frontières nationales aient affecté les exigences en matière d'âge des pilotes.

3.8 En ce qui concerne l'article 4, le CESE propose que

- le paragraphe 5 mentionne qu'une procédure de recours effective doit être en place afin de permettre aux porteurs de licence de contester la décision;
- le paragraphe 7 prévoit une procédure de recours effective qui permette une contestation au cas où des résultats médicaux erronés entraîneraient une suspension de la licence.

Bruxelles, le 9 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le deuxième programme "Marco Polo" pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II)»

[COM(2004) 478 final — 2004/0157 (COD)]

(2005/C 234/05)

Le 15 février 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 du traité instituant la communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2005 (rapporteur: **M. LEVAUX**).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 9 mars), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour et 3 abstentions.

1. Introduction: Rappel de l'exposé des motifs présenté par la Commission

1.1 La Commission présente sa proposition de règlement du programme «**Marco Polo II**» en rappelant les raisons qui imposent le développement des infrastructures de transport de fret:

- le doublement des transports à l'horizon 2020 et les insuffisances des réseaux existants qui se traduisent par une congestion des infrastructures routières, une dégradation de l'environnement, des accidents et une perte de compétitivité.
- la prise en compte du Développement Durable qui implique de disposer d'un système de transport plus économe en énergie.

1.2 La Commission réaffirme que «*le recours plus fort à l'inter-modalité est nécessaire*» car c'est la solution qui permet une meilleure utilisation des infrastructures existantes en intégrant le transport maritime à courte distance, le rail et le transport fluvial dans la chaîne logistique. La politique intermodale a déjà fait l'objet du programme «Marco Polo I» (2003/2006) qui avait pour but de déplacer l'accroissement annuel moyen du fret routier international vers les trois autres modes de transport précités.

1.3 La Commission propose le programme «Marco Polo II» pour poursuivre cette politique sur la période 2007/2013, en élargissant le champ du programme à tous les voisins de l'Union européenne et en ajoutant deux nouveaux types d'actions:

- les autoroutes de la mer
- les actions d'évitement du trafic.

1.4 La Commission propose une enveloppe budgétaire globale de 740 M€ pour la période 2007/2013, ce qui devrait:

- déplacer 140 milliards de tonnes kilomètres de fret en provenance de la route (soit 7 millions de trajets de 1 000 km par camion) vers d'autres modes de transport,
- réduire les émissions de CO₂ de 8 400 millions de kg,
- produire en termes de bénéfice attendu, social et environnemental, environ 5 milliards d'euros (estimation faite par un groupe d'experts indépendants et jointe à la proposition présentée par la Commission, avec une évaluation des effets nocifs de la pollution sur la santé).

2. Observations générales

2.1 Rappel des conclusions du Comité dans son Avis «Marco Polo I»

2.1.1 Le Comité a de nombreuses reprises, tout en soulignant parfois le manque d'ambition ou l'insuffisance des moyens mobilisés, a confirmé son soutien à la politique engagée par la Commission pour permettre de transférer les augmentations de transport de fret routier, inévitables et prévisibles, vers d'autres modes de transport.

2.1.2 En particulier dans son Avis CES 842/2002 des 17 et 18 juillet 2002 portant sur la proposition de règlement «**Marco Polo I**», le Comité estimant que ce programme à lui seul ne permettrait pas d'atteindre les objectifs de transfert prévu par la Commission a suggéré de le compléter par dix mesures incitatives concrètes qu'il reprend ici:

- Renforcer les contrôles et les sanctions en cas d'infraction à la législation sociale.
- Financer avec l'aide de fonds publics les infrastructures de transfert modal (terminaux, approches, etc.).
- Exiger des opérateurs un engagement sur la pérennité des nouveaux services d'intérêt général pour sécuriser les transferts, sinon les clients ne modifient pas leurs habitudes.
- Prévoir dès maintenant les modalités d'une prolongation du programme «Marco Polo» de 2 ou 3 ans pour assurer sa continuité jusqu'en 2010 (éviter l'interruption constatée entre PACT et «Marco Polo»).
- Bénéficier au maximum de l'expérience du programme PACT en terminant son évaluation externe, les effets positifs restant incomplètement évalués.
- Mettre en place un calendrier des mesures à prendre pour la mise en œuvre des actions retenues dans le programme «Marco Polo».
- Confier à un comité de gestion le suivi continu des actions engagées pour, à mi-parcours du programme «Marco Polo», apporter les adaptations utiles.

— Prévoir la possibilité de prendre en compte dans les projets éligibles au programme «Marco Polo» des actions intégrant accessoirement le transport aérien et le transport par pipeline s'ils sont associés à d'autres modes de transport.

— Autoriser le financement des projets qui comportent des actions localisées même sur le territoire d'un seul État membre, pour autant que leur impact bénéficiera à tout utilisateur de transports internationaux transitant par ce territoire.

— Faire établir pour tous les utilisateurs un «**Guide européen**» de toutes les plates-formes multimodales de l'UE avec leurs caractéristiques, en fixant des normes minimum.

2.1.3 Le Comité dans ce même Avis 842/2002 ajoutait que seule une politique globale des transports modifiant certaines pratiques et s'appuyant sur des engagements fermes pour la réalisation d'infrastructures de transport nouvelles ou complémentaires permettrait d'atteindre les objectifs visés.

2.1.4 En particulier pour les grands volumes de marchandises sur de longs trajets et dont la livraison ne revêt pas de caractère d'urgence, mais doit avoir lieu à date certaine, le Comité proposait que la Commission engage une réflexion sur le passage progressif de la pratique du «**Stock Zéro**» au concept de valorisation du «**Stock circulant**». Cette perspective permettrait de relativiser l'urgence des livraisons et de donner aux modes de transports alternatifs à la route un réel degré de concurrence en matière de coût et de délais, tout en garantissant des dates certaines de livraisons. Chacun comprend la logique économique qui a encouragé le développement de la pratique du «Stock Zéro» qui entraîne une réduction maximale des délais de livraisons en faisant de l'urgence le mode privilégié de fonctionnement des échanges. La prise en compte du Développement Durable indique aujourd'hui que cette pratique et ses conséquences ont un coût élevé en termes de pollution et de surconsommation d'énergie qui impose d'y réfléchir et le Comité reformule sa demande à la Commission d'être associé à une telle réflexion. Il considère que si le transport routier reste irremplaçable sur les courtes distances, notamment sur les parcours terminaux, une pratique poussée à l'extrême du «stock zéro» et l'urgence érigée en principe absolu sont à l'origine des difficultés constatées pour transférer une partie du transport de fret routier sur d'autres modes de transport plus compatibles avec les ambitions du Développement Durable.

2.1.5 Sans préjuger des conclusions d'une telle réflexion, le Comité estime que pour parvenir à une modification des comportements des acteurs économiques il convient d'accepter l'éventuelle remise en cause de pratiques, certes efficaces hier, mais dont la pertinence ne semble plus être conforme aux ambitions affichées aujourd'hui.

2.1.6 Le Comité constate que seule une partie des mesures incitatives qu'il suggérerait a été prise en considération. Considérant que pour l'essentiel la situation en 2004 n'a pas évolué par rapport à 2002, le Comité dans le présent Avis formule les mêmes propositions qu'il complète sur quelques points particuliers.

2.2 Évaluation des premiers résultats de programme «Marco Polo I» 2003/2006

2.2.1 La Commission estime que le programme «Marco Polo I» doté d'un budget de 100 M€ présente des premiers résultats encourageants. Le Comité note que la première sélection de programmes a été lancée en octobre 2003, soit il y a à peine un an, et que pour l'heure il n'existe aucun recul sur l'efficacité réelle des actions intermodales engagées. En plus le Comité note que:

- dans le Livre blanc du 12 septembre 2001 sur «La politique des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», il était prévu pour le programme «Marco Polo I» 120 M€ pour 4 années, soit 30 M€ par an;
- dans sa proposition de règlement du programme «Marco Polo I», début 2002, la Commission prévoyait un budget de 115 M€ sur 5 ans, soit 23 M€ par an;
- finalement le programme «Marco Polo I» a été doté d'un budget de 100 M€ seulement pour 5 ans, soit 20 M€ par an;
- pour la première année de fonctionnement du programme «Marco Polo I», le budget de la Communauté a fourni seulement 15 M€.

2.2.2 Le Comité s'étonne de ces «glissements» successifs et s'interroge sur la fiabilité des prévisions dans la mesure où les demandes prévisibles seraient en constante augmentation avec des moyens en constante diminution.

2.2.3 Dans ces conditions, par manque d'informations, le Comité ne comprend pas la remarque de la Commission qui indique: «On peut conclure que les moyens budgétaires sont nettement insuffisants pour financer toutes les bonnes propositions ...» et pourquoi dans la programmation budgétaire les 20 M€ de paiements ne sont-ils pas consommés.

2.3 Évaluation Ex-ante et consultation des parties prenantes

2.3.1 Au chapitre III de l'exposé des motifs, point 12, il est fait mention d'un document financier important puisqu'il «atteste du fait que la proposition de règlement tient pleinement compte de l'évaluation et des recommandations des experts indépendants suite à leur évaluation ex-ante sur le renouvelle-

ment du programme Marco Polo pour la période 2007 — 2013». Ce document de 19 pages rédigés en Anglais n'est pas traduit. Il fait l'objet d'un résumé de 15 lignes, point 13, du chapitre III précité présentant les conclusions que la Commission retire de l'évaluation d'experts.

2.3.2 Le Comité rappelle que les documents doivent être traduits pour être accessibles et que, à défaut d'une traduction intégrale du rapport des experts, il devrait leur être demandé de rédiger une synthèse de leur rapport dont la traduction permettrait à toutes les parties intéressées d'avoir immédiatement accès à l'essentiel de leurs conclusions assorties des arguments pertinents.

2.3.3 Au demeurant le Comité rappelle que dans son Avis 842/2002 relatif au règlement de «Marco Polo I» il s'était réjoui que la Commission «recueille l'avis des parties concernées avant de présenter ses propositions» mais il avait, dans le même temps, «regretté de n'avoir été associé que tardivement à ce processus de consultation». (Art. 2.5)

2.3.4 Le Comité n'est donc pas en mesure d'apprécier les conclusions de cette évaluation sauf, pour remarquer que la Commission attend un accroissement pertinent du budget présenté et en fait une condition déterminante de l'efficacité du programme.

2.3.5 Le Comité note que la Commission lui a remis trois bilans de projets réalisés:

- La création d'un service Intermodal Rail entre l'Allemagne et l'Italie par l'Autriche dont l'opérateur est une entreprise privée;
- Le projet IKEA — RAIL lancé en 2002, composé d'une plate-forme située à Duisburg (Allemagne) recevant de Almhut (Suède) par voie ferrée (1 044 km) des produits destinés à être diffusés sur le reste de l'Europe. Sur les années 2002 et 2003, ce sont environ 400 trains qui ont circulé avec le seul fret IKEA;
- La création, pour le transport des camions, de lignes maritimes régulières entre plusieurs ports d'Italie et d'Espagne.

2.3.6 Ces trois projets illustrent les possibilités offertes par le dispositif d'accompagnement mis en place par l'UE. Cependant le Comité note que ces projets ont été réalisés dans le cadre des Actions Pilotes pour le Transport Combiné (PACT), programme qui a précédé «Marco Polo I».

2.3.7 Particulièrement intéressant dans leur principe, ils confortent les réalisations en cours et le Comité souhaite vivement avoir connaissance le moment venu de résultats concrets et valorisés sur le programme «Marco Polo I» en cours.

2.4 Le programme «Marco Polo II» (2007/2013)

2.4.1 La proposition «Marco Polo II» ne change pas les 3 types d'actions actuelles:

- transfert modal (aides au démarrage),
- effet catalyseur,
- apprentissage en commun.

2.4.2 Elle ajoute une couverture géographique plus étendue en prenant en compte une Europe qui comprend les 25, les autres pays candidats mais aussi les pays EFTA et EEA. Le Comité souscrit à cette démarche et partage le constat d'évidence fait par la Commission: «*La production et les caractéristiques de la chaîne d'approvisionnement ne s'arrêtent pas aux frontières de l'UE 25*» en indiquant toutefois qu'il souhaite que la Commission ajoute au début de cette phrase après les mots «la production» les mots «**les échanges**».

2.4.3 Le Comité suggère que la Commission cite en exemple le Danube-Corridor VII, qui est caractéristique de cette «très grande Europe» en ayant la dimension exceptionnelle d'une infrastructure de transport intermodale mettant en relation tous les modes de transport, à savoir:

- **Le transport fluvial** par une liaison continue entre la mer du Nord et la mer Noire, avec un point médian situé en Autriche à 1 500 km environ de chaque extrémité;
- **Le transport routier et le transport ferroviaire** qui grâce à des plateformes d'échanges permettront d'irriguer de grands territoires de part et d'autre du fleuve;
- **Le transport maritime et fluvio-maritime** qui à l'Ouest prolongent ce fleuve grâce à la liaison Rhin-Main-Danube vers les îles Anglo-normandes et la mer du Nord et, à l'Est, vers la Russie (Volga), l'Ukraine, la Turquie grâce à la mer Noire.

2.4.4 La proposition «Marco Polo II» prévoit deux nouveaux types d'actions:

- **les Autoroutes de la Mer**, concept sur lequel le Comité a déjà plusieurs fois indiqué qu'il y était très favorable. La «très grande Europe» dispose «naturellement» de milliers de kilomètres de côtes maritimes, de centaines de ports et d'embouchures de fleuves ou rivières qui sont autant de points de pénétration potentiels des arrières pays et du continent. Partout il convient donc d'encourager et d'aider des projets de transports et de diffusion du fret, sous réserve de multiplier des plateformes multimodales d'échanges en bordure de mer ou dans les estuaires.
- **Les actions d'évitement de trafic**, concept d'évidence permettant de mieux rationaliser la production, la distribution et la répartition et d'éliminer les transports inutiles. A titre d'exemples:

- transporter les produits sous forme déshydratée évite de transporter l'eau qui sera réincorporée à l'arrivée;

- rapprocher les sites de fabrication des composants des sites de montage évite des transports sur longue distance.

Le Comité est favorable aux expériences et aux projets qui iront dans ce sens.

2.4.5 La Commission souhaite parvenir à **une meilleure synergie dans le ferroviaire** et recommande, par exemple, l'utilisation de voies réservées avec des trains rapides pour le fret et le courrier express. Le Comité souscrit à de tels projets même si concernant le «courrier express» il estime que la transmission d'informations par courrier électronique permet d'ores et déjà et permettra de plus en plus dans l'avenir de régler la plus grande partie des échanges courriers.

2.4.6 Toutefois, en même temps qu'il est nécessaire de créer des lignes fret à grande vitesse, il convient de s'assurer de façon irréversible de l'interopérabilité des matériels, des équipements et des règlements ferroviaires. En plus sans attendre la réalisation de lignes nouvelles il faut valoriser le patrimoine existant et étudier la mise en valeur de lignes abandonnées ou déchargées lors du transfert de trafic voyageurs vers d'autres modes de transport en particulier les lignes à grande vitesse.

2.4.7 Le Comité demande donc à la Commission d'inviter à nouveau les États à faire l'inventaire de toutes les possibilités de réhabilitation des réseaux existants, abandonnés, ou dont le trafic a été réduit pour les valoriser en les utilisant pour le transport fret. Cette demande vise en particulier le patrimoine ferroviaire mais aussi celui des voies navigables pour que chaque fois que cela est possible on puisse mettre en œuvre des solutions plus rapides et plus avantageuses que la route en terme de développement durable.

2.4.8 Enfin, pour donner de la crédibilité au transport de fret ferroviaire comme d'ailleurs aux autres modes de transport alternatif à la route, le Comité confirme à nouveau qu'il est temps de traduire les intentions dans les actes en réservant, ou en imposant, aux infrastructures ferroviaires, maritimes et fluviales une part de crédits plus importante qu'aujourd'hui, notamment dans les financements de projets RTE-T et dans ceux accordés aux nouveaux États membres plus la zone des Balkans.

2.4.9 Le Comité note avec satisfaction que la Commission souligne la demande «considérable» de l'industrie pour le financement d'infrastructures nécessaires et suffisantes pour la réalisation des objectifs liés aux actions de service ciblées par le programme «Marco Polo». Quant aux financements **d'infrastructures auxiliaires**, le Comité rappelle qu'il s'agit d'un souhait formulé dans son Avis 842/2002 sur «Marco Polo I».

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

3.1 Article 1: Objet

3.1.1 Le Comité note que la Commission présente en 2004 sa proposition de règlement pour la période 2007/2013. Cela devrait permettre d'assurer la continuité du programme Marco Polo et d'éviter le retard observé en 2001/2002 du démarrage de «Marco Polo I». Ainsi, aujourd'hui, la Commission n'ayant pas de recul véritable sur la mise en œuvre de «Marco Polo I» cette anticipation permettra de disposer «d'un Comité de gestion à qui l'on confiera le suivi continu des actions engagées pour, à mi parcours du programme Marco Polo I, apporter les adaptations utiles à Marco Polo II», comme le demandait le Comité dans cet Avis 842/2002.

3.2 Article 2: Définition

3.2.1 Le Comité remarque dans la définition du «consortium» d'entreprises qu'il est exigé au moins deux entreprises. Le Comité réitère sa demande précédente pour que le «consortium» soit un «groupement de deux entreprises ou plus, n'appartenant pas au même groupe ou n'étant pas filiales l'une de l'autre, ayant conclu un accord pour exécuter ensemble...».

3.3 Article 3: Champ d'application

3.3.1 Le Comité reprend la demande formulée dans son Avis 842/2002 en considérant que les règles édictées sont trop restrictives car elle supposent que les actions doivent concerner au moins deux États ou un État et un territoire d'un pays tiers proche. En effet, le Comité considère qu'il existe des actions localisées concernant un seul État mais dont l'impact bénéficierait à tout utilisateur des modes de transport concerné transitant par le territoire de cet État. (Exemple: les actions portant sur l'utilisation ou le développement de plateformes multimodales situées sur un nœud d'infrastructures à l'intérieur d'un territoire).

3.3.2 Le Comité apprécie l'ouverture du champ d'application à des pays tiers (candidats ou non à l'adhésion) et a bien noté que les coûts des actions qui surviennent sur ces territoires ne sont pas couverts par le programme, sauf dans les circonstances prévues aux paragraphes 3 et 4 du présent article.

3.3.3 Cependant il souhaite que, dans un souci de cohérence, le règlement précise que dans le cas de financement d'actions situées dans des pays tiers, celles-ci soient autant qu'il est possible consacrées à des actions visant à développer des modes de transport autres que le transport routier ou favorisant l'intermodalité.

3.4 Article 4: Candidats éligibles et bénéficiaires

3.4.1 Sous réserve de la prise en compte de l'observation formulée sur la composition d'un «consortium», le Comité approuve l'article 4, mais il précise, comme il l'avait fait dans

l'Avis 842/2002, que pour des cas exceptionnels d'actions situées dans un seul pays, l'obligation pour les entreprises d'être établies dans au moins deux États membres ou dans un État membre et un pays tiers ne s'applique pas.

3.5 Article 5: Actions éligibles et conditions financières

3.5.1 Dans son Avis 842/2002 portant sur Marco Polo 1 Art 3.5, 3.6 et 3.7 le Comité avait déjà souligné que les seuils minimaux d'intervention par action étaient trop élevés. Il demandait que les seuils minimaux d'intervention proposés par la Commission soit ramenés:

- pour les actions de transfert modal de 1 million d'euros à 500 000 euros
- pour les actions à effet catalyseur de 3 millions d'euros à 1,5 million d'euros
- pour les actions de mise en commun de 500 000 euros à 250 000 euros.

3.5.2 Le Comité constate que pour Marco Polo 2, la Commission (dans l'annexe précisant les conditions financières visées à l'article 5 de sa proposition) fixe des seuils indicatifs de subventions minimum pour les actions dont le montant reste trop élevé (sauf pour les actions d'apprentissage en commun dont le seuil a été ramené à 250 000 euros comme le Comité le souhaitait). Le Comité estime indispensable de fixer des seuils plus bas, donc plus incitatifs, pour favoriser l'émergence de projets, sans doute plus modestes, mais localement souvent plus efficaces.

3.5.3 En conséquence le Comité demande que

- les seuils de subventions minimaux soient réduits de moitié, à savoir:
 - pour les actions de transfert modal de 1 million d'euros à 500 000 euros
 - pour les actions à effet catalyseur de 3 millions d'euros à 1,5 million euros
 - pour les actions autoroutes de la mer de 4 millions à 2 millions
 - pour les actions d'évitement de trafic de 1 million d'euros à 500 000 euros.
- pour les actions de mise en commun, le seuil de subvention minimal soit maintenu à 250 000 €, comme prévu dans la proposition.
- une catégorie particulière soit prévue pour le transport fluvio-maritime et le transport fluvial avec un seuil minimal de 500 000 euros. En effet si le seuil minimal de 4 M€ (ramené à 2 M€ comme le propose le Comité) pour les autoroutes de la mer est acceptable compte tenu de la taille des navires et des volumes transportés pour le transport maritime, il n'est pas adapté à la navigation intérieure.

3.5.4 Enfin, le Comité approuve que des délais maximum soient fixés pour la réalisation des diverses actions avec un achèvement à la date butoir permettant ainsi à l'action d'être éligible. Toutefois, le Comité considère que le délai de 36 mois pour les actions «transfert modal» est trop court et qu'il doit, comme pour les autres actions, être de 60 mois.

3.6 Article 11: Budget

3.6.1 Le Comité a précédemment indiqué qu'il ne dispose pas des informations utiles pour apprécier le montant de 740 M€ que la Commission souhaite affecter au programme «Marco Polo II». Il note simplement que la Commission estime que cette enveloppe budgétaire de 740 M€ doit permettre d'économiser les 5 milliards d'euros en bénéfices environnementaux et sociaux cités précédemment au paragraphe 1.4.

3.6.2 Le Comité souhaite que la Commission publie, courant 2005, à mi-parcours du programme «Marco Polo I», un bilan des projets réussis et des économies effectivement réalisées.

3.6.3 Comme le Comité l'indiquait dans l'Avis 842/2002, la Commission devrait proposer en cours de programme une révision du budget à la hausse pour disposer de financements complémentaires, si les projets d'actions pertinents sont plus nombreux.

3.7 Article 14: Évaluation

3.7.1 Le Comité note avec satisfaction, car c'était une de ses demandes formulées dans l'Avis 842/2002, que la Commission lui présentera en même temps qu'au Parlement européen et au Comité des régions un rapport d'évaluation des résultats obtenus par le programme «Marco Polo I» pour la période 2003/2006, au plus tard le 30 juin 2007.

3.7.2 Il souhaite pouvoir disposer d'informations suffisantes pour émettre un Avis et d'éventuelles propositions afin de pouvoir ajuster, si nécessaire, le programme «Marco Polo II» qui aura alors commencé le 1^{er} janvier 2007 et sera donc au début de la première partie de sa mise en œuvre.

4. Conclusions

4.1 Le Comité, comme il l'a fait précédemment pour les PACT et pour le programme «Marco Polo I», soutient le programme «Marco Polo II». Ces trois programmes permettent de mettre en œuvre des initiatives qui contribuent à adapter les

systèmes de transport des marchandises pour améliorer leurs performances environnementales. L'augmentation du concours financier envisagé de 100 M€ pour «Marco Polo I» à 740 M€ pour «Marco Polo II» marquera la volonté de l'UE de parvenir rapidement à une meilleure gestion durable du transport des marchandises.

4.2 Le Comité, pour atteindre les objectifs de transfert de fret fixé par la Commission, souhaite rappeler certaines mesures qu'il a précédemment suggérées dans son Avis CES 842/2002 des 17 et 18 juillet 2002 portant sur «Marco Polo I»:

- Pour assurer un meilleur niveau de concurrence entre les différents modes de transport, il convient de renforcer les contrôles et les sanctions en cas d'infraction aux législations sociales.
- Les opérateurs bénéficiaires des programmes Marco Polo doivent s'engager sur la pérennité des nouveaux services d'intérêt général pour sécuriser les transferts.
- Le programme Marco Polo doit prévoir la possibilité de financer des projets qui comportent des actions localisées même sur le territoire d'un seul État membre, pour autant que leur impact bénéficiera aux transports internationaux transitant par ce territoire.
- Réaliser pour tous les utilisateurs un «**Guide Européen**» de toutes les plateformes multimodales de l'UE avec leurs caractéristiques.
- Prendre en compte dans les projets éligibles au Programme «Marco Polo II» des actions intégrant le transport des fluides par pipe-line ou gazoduc avec un terminal d'éclatement situé sur une plateforme multimodale.

4.3 Pour permettre au transport fluvial et au transport fluvio-maritime de bénéficier du programme Marco Polo, le Comité demande la création d'une catégorie particulière avec un seuil minimal abaissé à 500 000 €. En effet le transport fluvial ne peut être comparé au transport maritime, pour lequel les investissements nécessaires sont proportionnels à la taille des navires.

4.4 Le Comité souhaite participer avec la Commission à une réflexion pour modifier la pratique du «Stock Zéro» en la faisant évoluer en «Stock Circulant» quand l'urgence des livraisons n'est pas impérative (pour certains pondéreux seule la date de livraison doit être respectée).

Bruxelles, le 9 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1868/94 établissant un système de quotas pour la production de fécula de pomme de terre»

[COM(2004) 772 final — 2004/0269 (CNS)]

(2005/C 234/06)

Le 20 janvier 2005, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 février 2005 (rapporteur: M. KONSTANTINIDIS).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 9 mars 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 127 voix pour, et 7 abstentions.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

1.1 Cette proposition a pour objectif de répartir les contingents pour les campagnes 2005/2006 et 2006/2007 entre les États membres qui produisent de la fécula de pomme de terre, en prenant comme base le rapport de la Commission au Conseil sur le régime de contingentement pour la production de fécula de pomme de terre et en amendant en conséquence le règlement (CE) n° 1868/94.

1.2 Il est proposé de maintenir les contingents actuels pour les deux prochaines années.

1.3 La raison pour laquelle la Commission propose de laisser les quotas inchangés pour les deux prochaines années repose sur le fait qu'il est encore trop tôt pour apprécier les effets de la réforme de la politique agricole commune (plus précisément du découplage) et de l'élargissement de l'Union européenne sur le secteur de la fécula de pomme de terre. En fait, la réforme de la PAC ne sera mise en oeuvre qu'à partir de 2006 dans certains États membres producteurs de fécula de pomme de terre (campagne de commercialisation 2006-2007).

1.4 Aussi la Commission a-t-elle décidé de présenter, avant le 30 septembre 2006, un nouveau rapport assorti d'une nouvelle proposition.

2. Observations générales

2.1 Selon le rapport de la Commission, la production de fécula de pomme de terre dans l'Union européenne est

demeurée proche des contingents fixés et le volume total des exportations de fécula de céréale et de pomme de terre est resté relativement stable. La part (environ 20 %) de la fécula de pomme de terre dans la production totale d'amidon s'amenuise. Comme prévu, la Commission propose une reconduction des contingents fixés pour 2004/2005. La plupart des producteurs européens de fécula de pomme de terre (sauf les agriculteurs polonais, lituaniens et tchèques) soutiennent la proposition de la Commission, bien qu'ils eussent préféré que les contingents soient reconduits selon le système normal (trois ans).

2.2 Tout en appuyant la proposition de la Commission, le CESE partage l'inquiétude des producteurs de fécula de pomme de terre concernant le court laps de temps restant pour la discussion et l'adoption de la proposition de la Commission, surtout si l'on prend en compte le fait que les agriculteurs commenceront à planter les pommes de terre en mars 2005. Le Comité invite donc le Parlement européen et le Conseil à tenir compte de ces contraintes de temps lors de l'étude de cette proposition.

3. Conclusions

3.1 Le CESE soutient la proposition de la Commission visant à étendre les contingents actuels aux campagnes de commercialisation 2005/2006 et 2006/2007 et recommande que le délai pour l'évaluation en vue de la future proposition soit rigoureusement respecté.

Bruxelles, le 9 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 999/2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles»

[COM(2004) 775 final — 2004/0270(COD)]

(2005/C 234/07)

Le 16 décembre 2004, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 152 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a émis son avis le 17 février 2005 (rapporteur: Franco CHIRIACO).

Au cours de sa 415^{ème} session plénière (séance du 9 mars 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 130 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

1. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

1.1 Les principales modifications proposées au règlement fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) sont les suivantes:

- **prolongation** de deux années supplémentaires des mesures transitoires déjà prorogées en 2003 ⁽¹⁾;
- renforcement de certaines **mesures préventives** (inclusion des cervidés, incitation à la sélection des ovins résistant aux EST grâce à un programme harmonisé d'élevage, mise en conformité avec le règlement 1774/2002 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux, interdiction de l'injection de gaz dans la boîte crânienne comme méthode d'abattage);
- extension aux ovins et aux caprins des règles restreignant les déplacements d'animaux;
- restriction à la mise sur le marché de matières premières destinées à la fabrication de phosphate dicalcique, mais en revanche extension au lait non destiné à la consommation humaine de la dérogation dont bénéficie déjà le lait destiné à la consommation humaine;
- consolidation de la base légale pour les contrôles réalisés dans les pays tiers.

2. Observations générales

2.1 Bien qu'ayant déjà émis dans le passé des réserves à l'égard de la pratique des prolongations répétées ⁽²⁾, le CESE prend acte de la nécessité d'une harmonisation internationale des règles au niveau de l'Office international des épizooties (OIE), selon les critères définis par la Commission elle-même en matière d'évaluation du risque.

⁽¹⁾ Avis CESE, rapporteur Leif Nielsen, JO C208 du 3.9.2003.

⁽²⁾ Ibidem.

2.2 En effet, c'est la pratique développée au niveau européen qui a montré que l'actuelle classification en cinq catégories, fondée sur les cas répertoriés plutôt que sur le risque, privilégie les pays pratiquant des contrôles moins rigoureux et pénalise ceux qui effectuent des contrôles efficaces et qui parviennent de ce fait à identifier les cas de maladie. Les cas récemment observés au Japon, au Canada et aux États-Unis devraient accélérer la conclusion d'un accord en vue de l'adoption d'une meilleure méthodologie commune au sein de l'OIE, probablement en mai 2005.

2.3 Le Comité tient néanmoins à répéter sa précédente recommandation: dans l'impossibilité de parvenir à un accord unanime au niveau international sur des règles communes de gestion des risques, l'Union européenne doit en tirer les conséquences et mettre en place elle-même les réglementations nécessaires, nonobstant les complications que cela causerait dans le cadre de l'OMC pour le commerce avec les pays tiers. L'absence d'acceptation internationale et le fait que des négociations demandent beaucoup de temps ne doivent pas retarder la mise en œuvre des mesures qui sont jugées nécessaires dans le cadre de la coopération au sein de l'UE.

2.4 Le Comité se félicite que la Commission saisisse l'occasion offerte par cette prolongation pour introduire des modifications visant à renforcer les mesures préventives, à encourager les programmes de sélection et à étendre les restrictions de mouvements ainsi que les contrôles, notamment vis-à-vis des pays tiers.

3. Observations particulières

3.1 L'inclusion des cervidés apparaît tout à fait opportune.

3.2 La consolidation de la base légale concernant le programme harmonisé d'élevage, qui donne déjà de bons résultats, permettra de développer la sélection des ovins résistants.

3.3 La mise en conformité avec le règlement 1774/2002 s'impose du point de vue de la cohérence législative.

3.4 L'injection de gaz dans la cavité crânienne, déjà interdite pour les animaux importés, est désormais expressément prohibée pour les abattages réalisés au sein de l'UE, ce qui à l'évidence contribue à une meilleure protection contre les risques de contamination.

3.5 Les règles régissant les restrictions de mouvements des bovins sont opportunément étendues aux animaux atteints de tremblante.

3.6 Le Comité accueille favorablement l'extension à d'autres espèces du champ d'application des dispositions en matière de

mise sur le marché et d'exportation de bovins, d'ovins et de caprins ainsi que de leurs spermes, embryons et ovules, de même que les restrictions applicables aux matières premières utilisées pour la fabrication de phosphate dicalcique, conformément aux recommandations du comité scientifique directeur.

3.7 Le Comité juge essentiel de consolider d'un point de vue juridique les possibilités d'inspection dans les pays tiers, de manière à valoriser l'expérience acquise dans ce domaine au niveau européen, mais recommande parallèlement de dégager les ressources financières et humaines nécessaires à cette fin.

Bruxelles, le 9 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds social européen»

[COM(2004) 493 final — 2004/0165 CNS]

(2005/C 234/08)

Le 18 novembre 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 février 2005 (rapporteuse: Mme ENGEL-KEFER).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 9 mars 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant à l'unanimité.

1. Introduction

1.1 Le 14 juillet 2004, la Commission européenne a adopté ses propositions de réforme de la politique de cohésion pour la période 2007-2013. Elles doivent remplacer les règlements relatifs aux Fonds structurels en vigueur jusqu'en 2006. Pour justifier sa proposition de règlement, la Commission renvoie à l'accroissement considérable des disparités dans l'Union élargie et aux défis que constituent pour l'Union la globalisation, la transition économique et l'évolution démographique.

1.2 Dans ce contexte, la Commission européenne propose d'accroître les aides structurelles tout en les concentrant sur les objectifs prioritaires. Avec une dotation budgétaire de 336,1

milliards d'euros, qui correspond environ à un tiers du budget communautaire, les aides structurelles doivent:

- être davantage ciblées sur les priorités stratégiques de l'UE (objectifs de Lisbonne et de Göteborg, stratégie européenne pour l'emploi);
- se concentrer sur les régions les moins favorisées économiquement;
- être décentralisées, leur gestion devant être simplifiée, plus transparente et efficace.

1.3 Une nouvelle définition des objectifs, à savoir «convergence», «compétitivité régionale et emploi» ainsi que «coopération territoriale», doit permettre d'y parvenir.

Le paquet législatif est constitué:

- d'un règlement général comprenant des dispositions communes pour les trois instruments financiers (FEDER, FSE, Fonds de cohésion) et d'un règlement séparé pour chaque Fonds: Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE) et Fonds de cohésion;
- d'un nouveau règlement sur la création de groupements européens sur la coopération transfrontalière (GECT).

1.4 Cet avis traite principalement du rôle du FSE dans le cadre des aides structurelles européennes. Comme les bases essentielles du fonctionnement et de l'orientation des mesures d'aide du FSE sont définies dans le règlement général, ce dernier est inclus dans l'évaluation.

2. Les nouveaux objectifs des Fonds structurels européens

2.1 Selon la proposition, les aides structurelles européennes doivent s'inscrire à partir de 2007 dans les trois objectifs que sont la convergence, la compétitivité régionale et l'emploi, et la coopération territoriale européenne.

2.2 Convergence

2.2.1 Cet objectif ressemble à l'actuel objectif 1. Il doit soutenir la convergence économique des régions les moins développées par des investissements en capital et en ressources humaines, la promotion de l'innovation et de la société de la connaissance, l'aide à la restructuration, la protection et l'amélioration de l'environnement, ainsi que par une amélioration de la gestion. Avec une dotation budgétaire de 264 milliards d'euros (environ 78,5 % du montant global), cette nouvelle aide régionale représente la priorité des aides structurelles communautaires. Le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion doivent contribuer à atteindre cet objectif.

2.3 Compétitivité régionale et emploi

2.3.1 Cet objectif réunit les objectifs 2 et 3 actuels. Il vise à soutenir la compétitivité régionale et l'emploi en dehors des régions et des États membres les moins développés. Il poursuit en cela une double mission: d'une part, la conversion des régions industrielles, urbaines et rurales particulièrement concernées par les mutations structurelles doit être soutenue par les plans de développement régional (FEDER) au moyen de la promotion, de l'innovation de la société de la connaissance, de l'entrepreneuriat et de la protection de l'environnement. D'autre part, l'intégration des travailleurs touchés par les mutations structurelles, et plus généralement, l'employabilité doivent être promues par les programmes nationaux et régionaux alimentés par le FSE, au moyen de mesures de qualification et d'insertion sur le marché du travail. Ces dernières doivent contribuer à atteindre le plein emploi, l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail ainsi que l'intégration sociale et la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi dans son ensemble. La dotation budgétaire devrait s'élever à 57,9 milliards d'euros (environ 17,2 % du montant global), et être répartie de manière égale entre le FEDER et le FSE.

2.4 Coopération territoriale européenne

2.4.1 Cet objectif se fonde sur les expériences de l'actuelle initiative communautaire INTERREG. Il doit soutenir la coopération dans les régions frontalières, y compris aux frontières maritimes internes, ainsi qu'à certaines frontières extérieures de l'UE, par des programmes communs, la création de réseaux et l'échange d'expériences (FEDER). La dotation budgétaire doit s'élever à 13,2 milliards d'euros (environ 3,9 % du budget total).

3. Le rôle particulier du Fonds social européen

3.1 Selon la proposition, le Fonds social européen intervient dans les deux objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi». Ne serait-ce qu'en raison de la dotation en ressources proposée, l'aide aux régions en retard de développement revêt de loin une importance supérieure. Les lignes directrices pour l'emploi et les recommandations européennes constituent le cadre politique des interventions du FSE. Dans ce contexte, les financements FSE doivent être concentrés sur les quatre domaines centraux suivants:

- promotion de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises;
- amélioration de l'accès à l'emploi, prévention du chômage, prolongement de la vie active et augmentation du taux d'emploi;
- insertion sociale des groupes défavorisés du marché du travail et lutte contre la discrimination;
- promotion des partenariats pour la réforme dans les domaines de l'emploi et de l'intégration sociale.

3.2 Le FSE doit soutenir, en particulier dans les régions les moins développées qui relèvent de l'objectif «convergence», l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation, le développement des capacités institutionnelles et l'amélioration de l'efficacité des administrations publiques au niveau national, régional et local, afin de mettre en application l'acquis communautaire. Les actions innovatrices soutenues jusqu'à présent dans le cadre du programme d'action communautaire EQUAL et la coopération transnationale doivent être intégrées dans le financement général. Une attention particulière doit être accordée à la promotion de l'égalité des chances, dans le sens de l'intégration des questions d'égalité entre hommes et femmes, avec des mesures spécifiques pour augmenter l'activité professionnelle des femmes et améliorer leurs perspectives d'épanouissement professionnel.

3.3 Le FSE est l'instrument financier qui permet l'application des lignes directrices pour l'emploi de l'UE, c'est-à-dire qu'il soutient les politiques des États membres en matière d'insertion dans le marché du travail et d'intégration sociale, en particulier par une insertion plus ciblée dans le marché du travail, par l'amélioration de la qualité et de l'organisation du travail, ainsi que par des mesures de qualification qui permettent d'accéder au marché du travail.

3.3.1 Dans le domaine d'intervention «augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises», le FSE soutient des mesures pour:

- promouvoir les investissements dans les ressources humaines en élaborant et en mettant en œuvre des systèmes et des stratégies d'apprentissage tout au long de la vie, plus spécialement pour les personnes les moins qualifiées;
- surmonter les mutations structurelles de l'économie par des formes innovantes d'organisation du travail et par l'évaluation des besoins futurs en qualification.

3.3.2 Dans le domaine d'intervention «améliorer l'accès à l'emploi et politique préventive sur le marché du travail», le FSE soutient:

- des mesures de modernisation et de renforcement des services publics de l'emploi;
- des mesures d'insertion actives et préventives et une aide personnalisée en fonction des besoins;
- des mesures spécifiques pour augmenter de manière durable le taux d'emploi des femmes, éliminer la ségrégation hommes-femmes sur le marché du travail, et améliorer la conciliation de la vie professionnelle et familiale;
- des mesures spécifiques pour l'insertion des immigrés.

3.3.3 Dans le domaine d'intervention «intégration des groupes vulnérables du marché du travail et lutte contre la discrimination», l'accent doit être mis sur la promotion de l'employabilité des personnes défavorisées et confrontées à l'exclusion sociale, au moyen de mesures d'insertion appropriées, en particulier le soutien social et les services de prise en charge ainsi que la sensibilisation aux discriminations lors de l'accès au marché du travail.

3.3.4 En outre, le FSE soutient dans l'objectif «convergence» des mesures en faveur:

- de la réforme de l'enseignement général et professionnel dans le contexte des exigences d'une société basée sur la connaissance et de l'amélioration de sa pertinence au regard du marché du travail;
- de la promotion de l'enseignement tout au long de la vie, pour faire en particulier diminuer le taux de sortie précoce du système scolaire et améliorer l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle;
- du développement du potentiel humain dans le domaine de la recherche et du développement;
- du renforcement de la capacité institutionnelle et de l'efficacité des administrations et services publics dans les domaines économique et social, ainsi que dans les domaines du travail, de l'environnement et de la justice.

3.4 La Commission européenne propose quelques modifications relatives à la programmation qui résultent des dispositions générales applicables aux Fonds structurels européens. Le nouveau système de programmation, qui inclut les interventions du FSE, doit, pour l'essentiel, comprendre les éléments suivants:

- l'adoption par le Conseil de lignes directrices stratégiques relatives à la politique de cohésion, et d'objectifs stratégiques pour chacun des Fonds, en fonction des grandes orientations de la politique économique et des lignes directrices pour l'emploi de l'UE;
- un cadre de référence stratégique national à négocier avec la Commission européenne, qui sert de base à l'élaboration de programmes opérationnels pour chaque Fonds, répartis en fonction des objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi»;
- la présentation de rapports d'exécution annuels aussi bien pour les cadres de référence stratégiques nationaux que pour chaque programme opérationnel qui doit être approuvé par la Commission européenne.

4. Évaluation

4.1 L'élargissement de l'UE représente un grand défi économique et social pour l'Union, qu'il convient de relever également, mais pas uniquement grâce à la politique structurelle européenne. Le CESE soutient la proposition de la Commission européenne de concentrer les moyens sur les régions les moins développées économiquement, ce qui devrait surtout bénéficier aux nouveaux États membres, où se concentrent le plus grand nombre de régions les moins développées. Vu que les moyens doivent être dorénavant répartis entre 25 États membres, le CESE considère que la proposition d'augmenter les moyens alloués aux Fonds structurels est appropriée. Ils passent d'environ 276 milliards d'euros à 336,1 milliards d'euros pour la période 2007-2013, ce qui correspond à 0,41 % du produit national brut (PNB) de l'Union. Le CESE est toutefois d'avis que les interventions structurelles devraient être poursuivies, même dans une moindre mesure, au sein des anciens États membres, au moins dans les domaines qui sont particulièrement touchés par les restructurations industrielles et qui connaissent le taux de chômage le plus élevé. Il faut également s'assurer que des dispositions transitoires équitables soient créées pour les régions de l'actuel objectif 1 qui ne sont plus éligibles aux financements en raison de «l'effet statistique». Le CESE approuve l'intention de la Commission d'intégrer complètement l'initiative communautaire EQUAL au Fonds social européen pour permettre de tirer pleinement parti des avantages indéniables qu'elle représente, et notamment du caractère novateur des projets soutenus, du soutien au transfert d'expériences et d'exemples de bonnes pratiques au sein de l'UE ainsi que de la promotion du principe de partenariat entre divers acteurs dans leur mise en œuvre. Après l'intégration de l'initiative EQUAL, la Commission européenne pourrait inviter les États membres à insérer des mesures similaires à EQUAL dans leurs programmes opérationnels nationaux.

4.2 Le CESE estime que la réorganisation des objectifs est judicieuse, en particulier en ce qui concerne l'intégration, dans le nouvel objectif «compétitivité et emploi», des objectifs de politique de l'emploi et de politique structurelle, qu'il convient de placer sur un pied d'égalité. Les mesures définies pour promouvoir les investissements et les innovations (FEDER) et surmonter les conséquences sociales des changements structurels (FSE) sont justement particulièrement urgentes dans les régions touchées par la transition économique. La nouvelle définition des objectifs est prometteuse à condition que l'intégration de la programmation puisse aussi être garantie. Une intégration des mesures est certes prévue par le cadre de référence stratégique national. Le reste de la programmation a toutefois lieu séparément pour chacun des Fonds. Le CESE estime qu'il convient d'assurer que les programmes opérationnels définis pour les objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi» se réfèrent l'un à l'autre afin qu'ils se complètent de manière efficace. En ce qui concerne les interventions du FSE en matière de politique de l'emploi, il est en outre nécessaire de pouvoir fixer des priorités régionales en s'appuyant sur la structure du chômage. Ce sont surtout les régions présentant un taux de chômage élevé qui doivent être prises en compte. Dans ces zones, un soutien devrait être également apporté aux initiatives locales pour l'emploi et aux pactes territoriaux pour l'emploi en particulier.

4.3 Les priorités prévues pour les domaines d'intervention du FSE correspondent pour l'essentiel à la stratégie pour l'emploi de l'UE et aux lignes directrices pour l'emploi en vigueur. Le CESE est d'avis que pour atteindre les objectifs de Lisbonne, il est urgent de placer la priorité de la politique du marché du travail sur des mesures actives et préventives pour éviter le chômage et intégrer les groupes défavorisés. Conformément aux propositions du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique sociale, il conviendrait de porter une attention toute particulière à une intégration précoce et active des jeunes ainsi qu'à l'augmentation du taux d'activité des femmes et à l'intégration des personnes plus âgées dans le monde du travail. Le dernier point nécessite surtout une plus grande participation aux mesures de formation continue et une amélioration de la qualité du travail au moyen de mesures appropriées dans le domaine de l'organisation du travail. Le caractère innovant des mesures dans le cadre des plans d'action nationaux pour l'emploi devrait figurer au premier plan. Ce point est également souligné dans l'avis du Comité FSE ⁽¹⁾.

4.4 Le FSE, en coordination avec les autres Fonds structurels de l'UE, doit également être considéré comme un instrument de soutien à l'objectif horizontal de lutte contre les discriminations qui est poursuivi au niveau européen au moyen de diverses actions. Les personnes handicapées, les immigrés et les minorités ethniques appartiennent aux groupes particulièrement défavorisés du marché du travail aux côtés des jeunes, des femmes et des personnes âgées. Certaines personnes peuvent également subir des discriminations en raison de leur orientation sexuelle. De ce fait, une attention particulière doit être réservée à l'intégration de ces groupes défavorisés par des mesures de soutien social, de qualification et d'organisation du travail, comme la création de postes de travail adaptés aux personnes handicapées. En outre, il y a lieu d'entreprendre, en particulier au sein de la population immigrée, des actions de

formation appropriées, sur la question des droits dont ils disposent, et notamment sur ceux des travailleurs. Les interventions du FSE devraient aussi se référer aux plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale et prévoir des mesures qui améliorent les perspectives de ces groupes sur le marché du travail. À cet égard, le CESE partage également l'avis du Comité FSE. Les États membres et les autorités de gestion doivent également veiller à ce que les mesures de soutien financées par les Fonds structurels n'entraînent pas par mégarde la création d'obstacles pour ces groupes défavorisés.

4.5 Dans l'objectif «convergence», le FSE doit soutenir des mesures destinées à la réforme des systèmes d'éducation et de formation, dans le contexte des exigences d'une société basée sur la connaissance et de l'amélioration de l'adéquation des connaissances et compétences transmises avec le marché du travail. Il faut également que la bonne gouvernance, qui améliore la capacité et l'efficacité des administrations et des services publics aux niveaux national, régional et local, soit éligible. Comme l'objectif «convergence» concerne les régions moins développées, ces interventions visent particulièrement les nouveaux États membres. Le CESE fait remarquer qu'il appartient aux États de garantir des systèmes modernes d'éducation et de formation et une administration efficace. Les lignes directrices pour l'emploi de l'UE prévoient certes aussi des objectifs pour la réforme de l'éducation et de la formation. Leur mise en œuvre relève toutefois principalement de la politique nationale, et même, dans certains États tels que l'Allemagne, du niveau des Länder. Le FSE est avant tout un instrument qui complète les politiques nationales du marché du travail par des mesures innovatrices, notamment en matière de qualification. Le CESE est d'avis que ses interventions doivent se concentrer sur ce domaine.

4.6 Les modifications proposées par la Commission européenne dans la programmation traduisent son intention de s'y attaquer de manière plus stratégique. Le lien entre les objectifs politiques généraux de Lisbonne et de Göteborg, ainsi qu'entre les grandes orientations de la politique économique et les lignes directrices pour l'emploi doit être consolidé par les orientations stratégiques européennes pour la politique de cohésion en général et un cadre de référence correspondant au niveau national. Ce lien existe déjà entre la politique de l'emploi de l'UE et les interventions du FSE grâce à l'élaboration des plans d'actions nationaux qui s'appuient sur la contribution particulière du FSE à la mise en œuvre de la stratégie de l'emploi de l'UE. En outre, un plan d'action national qui comprend également des mesures relatives à la politique du marché du travail est établi deux fois par an dans le domaine de l'intégration sociale. Pour cette raison, le CESE se demande si exiger des rapports d'exécution annuels (aussi bien pour le cadre de référence stratégique national que pour les programmes opérationnels) qui vont au-delà de la preuve et de l'utilisation des moyens dépensés, sert réellement l'intérêt légitime que la Commission européenne porte au contrôle de l'utilisation des Fonds. En ce qui concerne le FSE, le CESE recommande plutôt d'examiner si le plan d'action national pour la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi de l'UE ne pourrait pas être relié aux exigences de la programmation pour les interventions du FSE. Cela serait nécessaire à la simplification souhaitée de la

⁽¹⁾ Voir page d'accueil de la Commission européenne (Emploi et affaires sociales).

programmation. Le Comité FSE est également préoccupé par une poursuite de la bureaucratisation au lieu de la simplification escomptée. Dans l'intérêt de l'efficacité des interventions du FSE, le CESE demande que ces inquiétudes fassent l'objet d'un examen sérieux.

4.7 Le CESE se félicite que soient conservés les principes actuels des aides structurelles européennes: la concentration, la programmation, l'additionnalité et le partenariat. Le CESE estime toutefois qu'il serait souhaitable de souligner davantage le rôle des partenaires sociaux dans les interventions du FSE relatives à la politique du marché du travail, et de mettre davantage en évidence la nécessité de leur participation, aussi bien au niveau central que régional. Les partenaires sociaux portent une part de responsabilité aussi bien dans les structures institutionnelles que dans la mise en œuvre pratique des politiques sur le marché du travail des États membres. Les interventions supplémentaires du FSE doivent être planifiées et mises en œuvre en relation avec les politiques nationales du marché du travail. Cela nécessite une participation des partenaires sociaux, aussi bien au niveau central qu'au niveau régional, lors de la programmation et de l'exécution des programmes. En accord avec le Comité FSE, le CESE soutient la proposition qui prévoit de consacrer, dans les régions concernées par la politique de convergence, une certaine proportion des moyens financiers au

soutien des partenaires sociaux dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi.

4.8 Le CESE se félicite que les États membres et l'autorité de gestion du programme opérationnel correspondant doivent consulter de manière appropriée les organisations non gouvernementales lors de la planification, de la mise en œuvre et du suivi du soutien FSE. Il estime par contre indispensable de spécifier dans l'article 5, paragraphe 2 de la proposition de règlement que ces consultations ont lieu au niveau central et régional. Il se félicite en outre que les mesures financées soient également rendues accessibles aux organisations non gouvernementales, en plus des partenaires sociaux. Dans le cadre du partenariat prévu, l'importance pour le marché du travail des prestataires de services sociaux à but non lucratif doit également être prise en compte. De ce fait, le CESE recommande que ces services soient davantage impliqués dans la programmation, la mise en œuvre et le suivi des aides FSE.

4.9 Le CESE recommande de recourir davantage à l'assistance technique prévue au titre du FSE pour financer des actions d'éducation, de formation et d'information de l'ensemble des acteurs non étatiques qui contribuent à la réalisation des objectifs du FSE.

Bruxelles, le 9 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)»

[COM(2004) 490 final — 2004/0161 CNS]

(2005/C 234/09)

Le 10 novembre 2004, le Conseil a, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Par lettre du 21 décembre 2004, le Parlement européen a également fait part de sa décision prise en date du 14 décembre 2004 de consulter le Comité économique et social européen sur cette proposition.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 février 2005 (rapporteur: **M. BROS**).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 9 mars), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 125 voix pour, 6 voix contre et 8 abstentions.

1. Introduction

1.1 L'agenda 2000, adopté au Conseil européen de Berlin en mars 1999, a établi une politique de développement rural en tant que 2^{ème} pilier de la Politique Agricole Commune. Elle a pour but d'accompagner les réformes de la politique des marchés sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Ainsi, la nouvelle réforme, intervenue en juin 2003, a confirmé le rôle du second pilier de la PAC en instaurant de nouvelles mesures liées à la promotion des produits, à la sécurité alimentaire et au bien-être animal. Cette orientation devra se traduire par le renforcement des moyens financiers qui seront à disposition du développement rural.

1.2 Suivant les conclusions de la Conférence de Salzbourg (novembre 2003), la Commission a présenté, dans sa communication sur les perspectives financières et dans la proposition de règlement examinée dans cet avis, les trois objectifs principaux qu'elle entend donner à la future politique de développement rural à savoir:

- améliorer la compétitivité du secteur agricole par un soutien à la restructuration;
- améliorer l'environnement et l'espace rural par un soutien à la gestion de l'espace;
- améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et promouvoir la diversification des activités économiques par des mesures s'adressant au secteur agricole et aux autres acteurs ruraux.

1.3 Le Comité économique et social européen porte une attention particulière à ces propositions. L'avis d'initiative «2^{ème} pilier de la PAC: perspectives d'adaptation de la politique de développement des territoires ruraux» ⁽¹⁾ précise que la question du développement rural s'insère dans des problématiques plus globales que sont:

- la réussite de l'élargissement de l'Union européenne (plus de la moitié de la population de l'UE à 25 vit dans des zones rurales);
 - le maintien d'un niveau de sécurité alimentaire exigeant qui s'inscrit dans une démarche de développement durable;
 - la préservation d'un modèle agricole européen donnant place à la multifonctionnalité de l'agriculture et permettant une répartition harmonieuse de l'activité agricole sur l'ensemble des territoires de l'Union européenne.
- 1.4 Afin d'appréhender toutes ces questions, le Comité a précisé dans son avis précédemment mentionné les positions de principe qui doivent guider la future politique de développement rural:
- le développement des territoires ruraux participe à la cohésion territoriale de l'UE. Donc, ils doivent faire partie intégrante des objectifs prioritaires de la politique régionale;
 - l'objectif principal du 2^{ème} pilier de la PAC doit être l'accompagnement de l'agriculture dans son adaptation aux évolutions structurelles et une réponse aux attentes des citoyens;
 - les moyens financiers attribués à cette politique doivent être adéquats au risque de constater un désengagement des politiques communautaires dans les espaces ruraux;
 - seuls les aspects multifonctionnels de la production agricole concourent sous plusieurs aspects au maintien d'une campagne vivante;
 - les questions agricoles et de développement rural doivent être gérées par un même Commissaire.

Dans la suite logique de ses travaux, le Comité entend donner son avis aux autres institutions sur la proposition de la Commission traitant plus particulièrement du soutien au développement rural.

⁽¹⁾ JO C 302 du 07.12.2004, pp. 53-59.

1.5 La Commission européenne a consulté amplement les acteurs concernés et le Comité a pu faire part à plusieurs reprises, notamment dans le cadre des Comités consultatifs, de ses différentes propositions. Cette large consultation montre l'esprit d'ouverture de la Commission et le Comité souhaite ainsi qu'elle puisse faire écho des propositions qui sont faites dans le cadre du processus législatif qui est lancé.

1.6 Le Comité formulera un avis relatif à la nouvelle base légale pour le financement des différentes mesures concernées par le FEADER et le FEAGA (COM(2004) 489 final — 2004/0164 CNS (?)). Les aspects administratifs de la mise en oeuvre des programmes de développement rural seront donc examinés dans cet avis.

2. La proposition de la Commission

2.1 La proposition de la Commission s'inscrit dans l'objectif d'une meilleure lisibilité et transparence de la politique communautaire de développement rural. C'est pourquoi, elle propose la création d'un fonds spécifique (Fonds européen agricole pour le développement rural — FEADER contribuant à la promotion d'un développement rural durable dans l'ensemble de la Communauté en complément des politiques de marchés et de soutien au revenu appliquées dans le cadre de la PAC, de la politique de cohésion et de la politique commune de la pêche.

2.2 Afin d'assurer une meilleure cohérence entre les objectifs fixés au niveau européen et la mise en œuvre des programmes de développement rural, la Commission propose d'établir un plan stratégique de la Communauté en matière de développement rural. Il serait validé par le Conseil. Les États membres auraient la charge d'élaborer leurs plans stratégiques nationaux compte tenu des ces orientations. L'élaboration de ces plans et des programmes de développement rural devrait être réalisée dans le cadre d'une concertation étroite entre la Commission, l'État membre et les autorités désignées par l'État membre (autorités régionales, locales, les partenaires sociaux-économiques et tout autre partenaire représentatif de la société civile).

2.3 En complément du suivi de la programmation, la Commission propose que chaque État membre élabore une évaluation synthétique annuelle comprenant les réalisations des programmes de développement rural vis à vis des indicateurs définis dans les plans stratégiques nationaux et les résultats des évaluations «in itinere» entreprises pour chaque programme. La Commission présenterait un rapport annuel au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

2.4 La Commission propose de regrouper les 26 mesures existantes et les nouvelles propositions de mesures, comme le financement de NATURA 2000, les mesures sylvoenvironnementales ou la formation d'élus locaux à l'élaboration de projets de territoire, sous 3 axes aux objectifs distincts en incluant des minima de programmation financière par axe:

- 15 % pour l'axe «amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la forêt» (axe I) et 15 % pour l'axe «amélioration de la qualité de vie et diversification de l'économie rurale» (axe III),

- 25 % pour l'axe «environnement et gestion de l'espace» (axe II).

2.4.1 L'axe I se concentre sur l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier. Quatre groupes de mesures sont prévus:

- l'amélioration du potentiel humain,
- la restructuration du potentiel physique,
- l'amélioration de la qualité de la production et des produits,
- deux mesures transitoires pour les nouveaux États membres, à savoir l'aide aux exploitations de semi-subsistance et la mise en place de groupements de producteurs.

2.4.2 L'axe II «environnement et gestion de l'espace» porte sur l'utilisation durable des terres agricoles et forestières. La mesure «zone défavorisée» est redéfinie pour ce qui concerne la délimitation des zones intermédiaires (uniquement sur des critères naturels). De plus, la condition générale de respect des obligations communautaires et nationales (conditionnalité des aides directes du 1^{er} pilier de la PAC) pour l'agriculture et la sylviculture est imposée au niveau du bénéficiaire de l'aide.

2.4.3 L'axe III «Amélioration de la qualité de la vie et diversification de l'économie rurale» concerne les mesures liées à la diversification de l'économie rurale par le soutien à la création d'activités non agricoles par des agriculteurs ou des non agriculteurs, l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural (services essentiels à la population, infrastructures) et des mesures liées à l'acquisition de compétences et d'animation pour les élus locaux en vue d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie locale de développement.

2.5 L'approche LEADER est élargie à l'ensemble des trois axes et doit couvrir au minimum 7 % du total de la programmation des fonds du développement rural. La Commission propose que la réserve de performance (3 % du FEADER) soit affectée à ce programme.

2.6 Du point de vue financier, la Commission propose d'affecter 88,75 milliards d'euros à cette politique pour la période 2007-2013. La modulation alimentera chaque année le fonds unique et ce pour l'ensemble des axes (environ 8 milliards d'euros sur la même période).

3. Remarques générales

3.1 Le Comité se félicite de la proposition de la Commission qui comprend d'une part la création d'un fonds spécifique pour le développement rural (FEADER) et d'autre part un fonds pour la politique des marchés des produits agricoles et les aides directes (FEAGA). Le Comité souligne également que cette proposition législative s'inscrit dans le cadre des conclusions de la conférence de Salzbourg qui traitait du développement rural dans une Union européenne élargie. Toutefois, il souhaite alerter le Parlement européen et le Conseil sur les adaptations à entreprendre pour respecter les principes d'une politique de développement rural que le Comité a rappelés dans son avis d'initiative.

(?) Avis CESE 126/2005, rapporteur: M. KIENLE.

3.2 Tout d'abord, la proposition de création d'un fonds unique en faveur du développement rural ne peut se faire sans rattachement à l'une des politiques existantes de l'Union européenne. Les conclusions de la Conférence de Salzbourg, les déclarations du Conseil de Luxembourg en juin 2003 et les recommandations du CESE ⁽³⁾ soulignent que la politique en faveur du développement rural (2^{ème} pilier de la PAC) doit accompagner l'adaptation de l'agriculture (1^{er} pilier de la PAC). C'est pourquoi, le CESE souhaite que soit réintroduite dans l'article 3 de la proposition une référence à l'article 33 du traité, définissant les objectifs généraux de la Politique agricole commune.

3.2.1 Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 3: Missions

1. Le Fonds contribue à la promotion d'un développement rural durable dans l'ensemble de la Communauté ~~en complément des et complète les autres instruments de la politique agricole commune~~ (politiques de marché et de soutien au revenu appliquées dans le cadre de la politique agricole commune ~~de la politique de cohésion et de la politique commune de la pêche~~) et. Il concourt ainsi à la réalisation des objectifs définis à l'article 33 du traité.

2. Le Fonds intervient également en convergence avec la politique de cohésion et la politique commune de la pêche»

3.3 Le Comité considère que le développement économique du milieu rural repose également sur la complémentarité des acteurs agricoles et non agricoles. Il se félicite des propositions de mesures en faveur des activités non agricoles et du soutien aux petites et aux microentreprises, conformément à la Charte européenne des petites entreprises, dont l'importance en terme de création d'emploi en milieu rural doit être appuyée.

3.4 Les processus d'évaluation et d'adaptation des objectifs de ce fonds n'intègrent pas le calendrier d'évolution de la Politique agricole commune. En effet, la Commission a souligné que la réforme de la PAC, décidée en juin 2003, aura des effets différents selon les territoires et que la période 2008-2009 correspondra, d'une part, à l'abandon du régime simplifié par les nouveaux États membres et, d'autre part, à une évaluation par la Commission des différents systèmes de découplage mis en oeuvre. Il apparaît donc nécessaire que le suivi stratégique de la Politique de développement rural, au niveau européen, prenne en compte le calendrier du 1^{er} pilier de la PAC.

3.4.1 Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 13: Rapport annuel de la Commission

1. Pour la première fois en 2009 et au début de chaque année, la Commission présente un rapport annuel résumant les principaux développements, tendances et défis liés à la mise en oeuvre des plans stratégiques nationaux, et des orientations stratégiques de la Communauté ainsi qu'aux effets de l'évolution de

la PAC et des principales tendances des marchés internationaux des produits agricoles dans les territoires ruraux».

3.5 Le Comité avait jugé, dans son avis d'initiative du 1^{er} juillet 2004 ⁽⁴⁾, la proposition financière de la Commission modeste vis à vis des objectifs affichés. En effet, le budget global pour le développement rural devrait représenter près de 96 milliards d'euros pour une UE à 25 pour la période 2007-2013 contre 65 milliards d'euros pour la période actuelle (UE à 15). Alors que la Commission reconnaît dans le préambule du document COM(2004) 490 final que plus de 50 % de la population de l'Union européenne vit dans les zones rurales, le budget alloué au FEADER correspondra à 28 % des dépenses allouées à la politique régionale et à 32,5 % des dépenses du 1^{er} pilier de la PAC (modulation comprise). Il faut donc éviter que le FEADER ne devienne le seul instrument financier en faveur des zones rurales. Ce qui reviendrait à ghettoïser les zones rurales.

3.5.1 Il devient donc nécessaire de renforcer la complémentarité de cette politique avec la politique régionale et la politique de développement des ressources humaines (Fonds social européen). C'est pourquoi, le Comité s'interroge sur la nécessité de prendre en compte le financement des petites infrastructures rurales uniquement par la politique de développement rural et d'introduire un volet acquisition de compétences des responsables locaux alors qu'il relève de la compétence du FSE.

3.5.2 Le Comité ne peut que se féliciter de la création d'une enveloppe minimale réservée aux zones en retard structurel de développement (31 milliards d'euros). Ce montant sera supérieur à celui de la période actuelle, à savoir 21 milliards d'euros.

3.5.3 Le budget consacré à LEADER passerait de 2,2 milliards d'euros à 8,8 milliards d'euros (7 % du FEADER + 3 % de la réserve de performance), ce qui représente l'augmentation en pourcentage la plus importante. Le Comité se félicite de l'intégration de LEADER en tant qu'axe à part entière de la politique de développement rural qui permet de pérenniser la participation de la société civile au développement des territoires ruraux. Bien que la méthode importe autant que les objectifs, le Comité regrette que l'objectif de mise en oeuvre d'actions innovantes ou pilote ne soit plus mis en avant. Enfin, le Comité attire l'attention de la Commission sur le risque réel que pourrait représenter une obligation financière trop élevée. Il serait regrettable que dans une situation budgétaire tendue, l'axe Leader se retrouve en sous-réalisation pour des questions administratives ou de disponibilité des finances publiques locales. C'est pourquoi, le Comité propose que le taux minimum imposé soit inférieur pour l'ensemble des États membres (un taux minimum de 4 % serait plus adapté au regard de l'actuelle programmation). Ce taux minimum ne préjuge en rien du choix de chaque État membre de mettre plus en avant l'approche Leader.

⁽³⁾ JO C 302 du 07.12.2004, pp. 53-59

⁽⁴⁾ JO C 302 du 07.12.2004, pp. 53-59

3.5.4 Il resterait donc environ 50 milliards d'euros pour le financement des «actions classiques» du fonds de développement rural. Ce montant progressera uniquement de 8 milliards d'euros de par le transfert financier du 1^{er} vers le 2^{ème} pilier de la PAC. Le Comité demande donc que les fonds issus de la modulation soient affectés aux seuls axes I et II afin de pouvoir répondre à l'objectif d'accompagnement de l'adaptation de l'agriculture. Cette affectation ne préjugera également en rien des montants que pourra affecter chaque État membre sur les différents axes au moment de l'adoption des programmes de développement rural. Par ailleurs, les fonds issus de la modulation devraient répondre logiquement au principe de conditionnalité défini dans l'article 10 du règlement 1782/2003. Or, il n'y a que les actions inscrites dans les axes I et II qui permettent d'appliquer la conditionnalité.

Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 70: Les ressources et leur répartition

[...]

6. Outre les montants indiqués au paragraphe 5, les États membres tiennent compte, aux fins de la programmation, des montants résultant de la modulation conformément à l'article 12, paragraphe 2, du règlement (CE) n°.../.. [financement de la PAC]. Ces montants seront reportés sur les axes I et II du règlement (CE) n°.../.. [FEADER].

3.5.5 La Commission propose d'appliquer le système de sanction aux agriculteurs sur la base de la conditionnalité des aides du 1^{er} pilier de la PAC pour les mesures de l'axe II. Or, cette conditionnalité ne s'appliquant qu'aux seuls agriculteurs, le Comité ne peut pas soutenir cette proposition qui vise à introduire une distinction basée uniquement sur le statut professionnel. Le Comité rappelle qu'il est en faveur du principe d'égalité de traitement des bénéficiaires devant un soutien public.

3.5.6 Les estimations financières, présentées par la Commission, évaluent à 6,1 milliards d'euros par an la mise en œuvre du réseau NATURA 2000, dont une grande partie sera fournie par l'UE dans le cadre du cofinancement. La contribution communautaire pourrait être financée par le Fonds de développement rural, comme par exemple les dépenses pour les indemnités qui devront être versées aux propriétaires et utilisateurs de terres. Le Comité a rendu un avis consacré uniquement à la proposition de financement de NATURA 2000 de la Commission⁽³⁾. Il y constate que le financement de NATURA 2000 représente une tâche nouvelle et supplémentaire, pour laquelle est prévu un instrument de financement, dont la dotation, contrairement aux promesses politiques, augmente à peine. Il indique clairement que la proposition de la Commission n'est à ses yeux acceptable que si:

- les moyens nécessaires à la réalisation de NATURA 2000 sont mis à disposition en plus du montant alloué au développement rural par les perspectives financières (et non aux dépens de programmes existants); et
- ces moyens sont ensuite réservés aux mesures NATURA 2000 (afin qu'ils ne puissent être utilisés que pour cette importante politique).

3.5.6.1 C'est pourquoi le Comité propose de maintenir les mesures prévues aux articles 36 et 43 concernant la compensation de la perte de revenu en raison des désavantages des zones concernées par Natura 2000 mais recommande de retirer de la mesure 53 la partie concernant le financement du fonctionnement du réseau NATURA 2000 qui doit relever d'un programme spécifique.

Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 53: Protection, valorisation et gestion du patrimoine naturel

Le soutien visé à l'article 49, point a) iv) concerne les actions de sensibilisation environnementale; et de valorisation touristique ~~ainsi que d'élaboration des plans de protection et de gestion liés aux sites NATURA 2000 et à d'autres espaces de haute valeur naturelle.~~

3.6 Tout en se félicitant que la Commission reconnaisse la nécessité de la compensation des handicaps naturels pour les zones de montagne, le Comité s'interroge sur la solution proposée par la Commission concernant les zones défavorisées simples. Celle-ci correspond à la fois à une réduction du zonage et une diminution de l'intensité de l'aide communautaire. C'est pourquoi, le Comité rappelle que les facteurs naturels (agronomique, climatique, hydrique) doivent être cumulés dans le classement des zones à handicap naturel simple. Car le cumul de légers handicaps naturels représente de véritables contraintes au développement des zones rurales. De plus, pour les zones qui ne seraient plus classées en zone à handicap naturel simple, le Comité propose une dégressivité de l'aide communautaire, comme il est prévu pour la politique régionale. Ce programme de «phasing out» permettrait d'atténuer les perturbations économiques dans les exploitations agricoles.

3.6.1 *Suggestion du Comité pour une adaptation du texte (ajouter un nouveau point 5.) de l'Article 37: Paiements agroenvironnementaux et en faveur du bien-être des animaux*

[...]

5. Il est prévu une période de phasing out de 5 années avec un paiement dégressif aux exploitants issus des zones qui ne seraient plus retenues comme zone à handicap naturel simple (Article 47, paragraphe 3 a), du fait du changement de la nomenclature statistique.

⁽³⁾ Avis CESE 136/2005, rapporteur: M. RIBBE.

3.7 La double volonté de la Commission de ne pas figer les règles d'application au sein du règlement «développement rural» et d'appliquer des règles plus souples de programmation financière devrait procurer une réelle amélioration dans la mise en œuvre du nouveau règlement «développement rural». Si le Comité soutient le principe de fixer des taux minimum par axe, il estime que la proposition de la Commission n'est pas cohérente avec ses orientations à ce sujet. En effet, une étude a montré que l'utilisation actuelle des fonds du Règlement Développement Rural était fortement liée aux spécificités des milieux agricoles, des espaces ruraux des pays et des régions de l'UE. De même, la Commission a souligné que la réforme de la PAC intervenue en juin 2003 aurait des incidences différentes dans les zones rurales. C'est pourquoi, le cumul des taux minimum par axe devrait être inférieur à 50 % pour répondre au principe de subsidiarité et s'adapter aux différentes situations rurales en Europe.

3.7.1 Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 16: Équilibre des axes

La participation financière communautaire au titre de chacun des trois objectifs visés à l'article 4 couvre au moins 10 % ~~15 %~~ du total de la contribution du Fonds au programme pour les axes I et III visés aux sections I et III respectivement du chapitre I du titre IV et 20 % ~~25 %~~ du total de la contribution du Fonds au programme pour l'axe II visés à la section II du même chapitre.»

3.8 Le processus d'évaluation des programmes de développement rural permet d'assurer une bonne utilisation et une meilleure efficacité des crédits communautaires. Le Comité rappelle que les objectifs d'une politique publique se fixent en fonction des enjeux futurs et non uniquement sur les résultats de la programmation des différents programmes de développement rural. C'est pourquoi, la simplification administrative proposée par la Commission se trouve amoindrie par la superposition des processus d'évaluation et n'aura que peu d'incidences directes auprès du bénéficiaire ultime.

3.9 De plus le Comité souligne que le thème de la simplification administrative n'est pas traité jusqu'au bénéficiaire ultime dans la proposition de la Commission. Bien que cette question soit traitée principalement dans l'avis sur «Le financement de la PAC»⁽⁶⁾, le Comité précise ses inquiétudes quant au peu de simplification des procédures pour le bénéficiaire final. Par exemple, la Commission a proposé de simplifier les conditions requises pour la modernisation des exploitations à l'article 25 en ne conditionnant plus l'aide à l'investissement dans les exploitations agricoles à l'existence de débouchés normaux sur les marchés (produits concernés, type d'investissement et capacités prévues). Cependant, l'article 73 fixe à une durée de sept années le délai de recouvrement au cas où l'investissement subi-

rait une modification importante. Cette nouvelle règle renforce les contrôles et donc imposera de nouveaux critères de viabilité économique des projets en phase de programmation. Enfin, la durée prévue paraît excessivement longue vis-à-vis de la nature et de l'ambition des projets financés.

3.10 Le Comité se félicite que l'élaboration, la gestion et l'évaluation des programmes de développement rural doivent être réalisées selon le principe de partenariat (article 6), incluant la consultation des partenaires socio-économiques. Le Comité demande de rendre cette disposition obligatoire et que tous les acteurs représentatifs des milieux économiques et sociaux du milieu rural participent de plein droit au réseau de développement rural au niveau européen, national et régional. De même, le Comité souhaite participer, en tant qu'observateur, au comité de «développement rural» prévu à l'article 95, et comme le permet l'article 7 de la décision du Conseil (1999/468/CE), ce qui permettrait à la société civile organisée de participer à toutes les étapes de la mise en œuvre des politiques communautaires.

3.10.1 Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 68: Réseau européen de développement rural

Un réseau européen de développement rural pour la mise en réseau des réseaux nationaux ainsi que des organisations économiques et sociales représentatives, ~~et~~ administrations actives dans le développement rural au niveau communautaire et du Comité économique et social européen, est mis en place, conformément à l'article 67, paragraphe 1».

3.10.2 Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 69: Réseau national rural

Chaque État membre établit un réseau national rural qui regroupe l'ensemble des organisations économiques et sociales représentatives et administrations impliquées dans des démarches de développement rural ainsi que l'institution représentant la société civile organisée».

4. Remarques spécifiques

4.1 Le Comité souligne l'effort de clarification que représente le regroupement des 26 mesures en faveur du développement rural en trois axes distincts. Il apparaît que certaines mesures auraient plus leur justification dans l'axe III car leur mise en œuvre prend de plus en plus en compte l'aménagement de l'espace rural dans toutes ses composantes. Le Comité propose donc que les mesures décrites aux articles 28 (infrastructures en relation avec l'évolution des secteurs agricoles et forestiers), article 38 (investissements non productifs agricoles) et article 46 (investissements non productifs forestiers) soient placées dans l'axe III.

⁽⁶⁾ Avis CESE 126/2005, rapporteur: M. KIENLE.

4.2 Le Comité a déjà souligné l'importance de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et de la permanence en agriculture dans le cadre de son rapport élaboré en 2001 sur les jeunes agriculteurs⁽⁷⁾. C'est pourquoi ce thème devrait être l'une des priorités du futur plan stratégique pour le développement rural et les modalités de l'aide à l'installation ne devraient pas être restreintes à une aide unique comme le propose la Commission dans l'article 21 du projet de règlement et il faudrait surtout veiller à ce que les montants affectés ne soient pas en diminution.

4.2.1 *Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 21: Installation de jeunes agriculteurs»*

2. L'aide est accordée sous la forme:

- d'une prime unique pouvant atteindre le montant maximum fixé à l'annexe I;
- d'une bonification d'intérêts pour les prêts contractés en vue de couvrir les charges découlant de l'installation. Le montant équivalant à la valeur capitalisée de cette bonification ne peut dépasser la valeur de la prime unique.

4.2.2 *Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 23: Utilisation des services de Conseil»*

c) pour aider les futurs agriculteurs et propriétaires forestiers potentiels à supporter les coûts découlant de l'élaboration du "business plan" pour le développement de leurs activités agricoles et forestières.

4.3 Le Comité rappelle que plusieurs nouveaux États membres connaissent actuellement un processus complexe de transformation dans le secteur de l'agriculture, qui n'est pas encore totalement achevé. Par conséquent, la condition fixant à au moins dix ans la durée de l'exercice des activités agricoles en vue de l'obtention de l'aide au départ anticipé à la retraite semble dans ces cas excessivement stricte. Le CESE propose d'instaurer une période transitoire au cours de laquelle il serait suffisant d'avoir exercé des activités agricoles pendant une période plus courte à condition d'avoir en plus travaillé pendant la majeure partie de sa vie active dans l'agriculture.

4.3.1 *Suggestion du Comité pour une adaptation du texte Article 22: Retraite anticipée, 2^e partie, «Le cédant», ajouter un tiret d):*

«d) Les exploitants agricoles des pays membres ayant rejoint l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 bénéficient pendant une période de 10 ans d'un régime transitoire: il faut avoir pratiqué l'agriculture pendant cinq années précédant le transfert et avoir consacré plus de la moitié de son activité professionnelle au cours des quinze années précédentes aux travaux agricoles en tant que salarié agricole.

⁽⁷⁾ Avis du CESE sur le thème «Nouvelle économie, société de la connaissance et développement rural - Perspectives pour les jeunes agriculteurs», Rapporteuse: Mme SÁNCHEZ MIGUEL; 17.10.2001; JO C 36 du 8.2.2002.

4.4 La Commission propose que le soutien à des investissements permette l'amélioration de la compétitivité des activités agricoles ou la diversification de celles-ci. Le Comité souhaite préciser que le soutien à l'investissement ne doit pas être compris dans le sens unique d'un investissement physique. L'investissement immatériel au travers de la diffusion du progrès technologique et du transfert auprès des exploitations agricoles, tant sur les aspects de qualité, que de valorisation et/ou protection de l'environnement doivent s'intégrer dans chacune des mesures concernées (article 25, article 27, article 31, article 50).

4.4.1 Le secteur agricole est caractérisé par une faible présence des femmes, comme en témoignent les données issues de la Commission. Ainsi, ce sont les hommes qui bénéficient en premier lieu des aides directes et des aides structurelles. Cette situation démontre clairement la nécessité d'accorder davantage d'attention aux femmes dans le processus décisionnel. Eu égard à ces considérations, il apparaît nécessaire que l'Union européenne développe des mesures visant à mettre fin à cette situation et contribuant à la mise en place d'exploitations dirigées par des femmes. Le Comité recommande que, dans le cadre du programme stratégique communautaire, cet aspect fasse l'objet d'un point spécifique.

4.5 L'article 27 traite des investissements permettant l'accroissement de la valeur ajoutée des productions primaires agricoles et forestières. Il limite l'éligibilité de l'aide en fonction de la taille des entreprises. Le Comité tient à souligner que dans le cadre de la consolidation des activités économiques en milieu rural, la restriction proposée est trop limitative pour offrir une réelle opportunité de développement d'activités économiques en milieu rural. En effet les entreprises comme les coopératives agricoles ou les entreprises agroalimentaires qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 10 millions d'euros et qui occupent plus de 50 personnes n'ont pas nécessairement un accès plus facile aux crédits que les petites entreprises et représentent une source d'emploi non négligeable.

4.5.1 Toutefois, l'aide attribuée au titre du FEADER en matière de valeur ajoutée de la production primaire agricole doit être réservée aux activités de transformation qui apportent une réelle valeur ajoutée aux productions primaires agricoles locales et territoriales et valorisent les savoir-faire, les terroirs, les traditions territoriales et les innovations. Dans cet esprit, le FEADER doit également avoir pour mission de favoriser la coopération et la concertation entre les différents acteurs de la filière agroalimentaire et sylvicole territoriale.

4.5.2 *Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 27: Accroissement de la valeur ajoutée des productions primaires agricoles et forestières»*

2. L'aide visée au paragraphe 1 est limitée aux micro, et petites et moyennes entreprises définies dans la recommandation de la Commission n°2003/361/CE ainsi qu'aux entreprises associatives formées par des producteurs. Dans le cas de production forestière, l'aide est limitée aux micro-entreprises.

4.6 La rédaction de l'article 28 ne semble pas couvrir en totalité les actions qui sont éligibles dans l'actuel règlement de développement rural. C'est pourquoi, le Comité propose que le remembrement soit explicitement signalé dans cet article. La pratique du remembrement doit prendre en compte le respect des paysages et ne concerner uniquement que les aspects agricoles.

4.6.1 *Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 28: Infrastructure en relation avec l'évolution et l'adaptation des secteurs agricole et forestier*

L'aide prévue à l'article 19, point b) iv) peut notamment couvrir des opérations de remembrement ou en relation avec l'accès aux surfaces agricoles et aux superficies boisées, la fourniture d'énergie et la gestion des eaux.

4.7 Le Comité souligne que le caractère obligatoire ou non obligatoire des mesures contenues dans la proposition législative ne ressort pas clairement de la rédaction, notamment dans la version française. C'est pourquoi, le Comité propose d'adapter la rédaction de l'article 37, correspondant aux mesures agri-environnementales et en faveur du bien-être animal, pour rappeler que ces mesures restent obligatoires, comme elles le sont dans le cadre du règlement en cours.

4.7.1 *Suggestion du Comité pour une adaptation du texte: «Article 37 — Paiements agroenvironnementaux et en faveur du bien-être des animaux*

1. Les États membres doivent accorder ~~nt~~ le soutien prévu à l'article 34, point a) iv), au niveau de l'ensemble de leur territoire, en fonction des besoins particuliers».

4.8 Comme il est souligné dans le paragraphe 3.4, le fonds FEADER ne doit pas représenter un fonds par défaut de non adaptation des autres instruments financiers en faveur des zones rurales. C'est pourquoi, le Comité propose de supprimer au sein de l'article 57 «Acquisition de compétences et animation» les points c) et d). Le Fonds social européen doit pouvoir intervenir sur la formation des animateurs et des élus locaux en charge d'un projet de développement local. Par ailleurs, si le projet s'inscrit dans une démarche Leader, il aura la possibilité de financer une partie de l'animation de territoire.

4.9 Le Comité n'est pas en faveur de la proposition de la création d'une réserve de performance, à l'image de la politique régionale, et d'affecter son utilisation à l'axe Leader. En effet, l'expérience de la mise en œuvre d'une réserve de performance au sein de la politique régionale a montré que cette mesure est plus souvent vécue par les États membres comme une frustration que comme une «promotion». Même si les critères d'évaluation restent volontairement larges dans leur définition à l'article 92, la Commission n'explique pas en quoi cette réserve se rattache aux objectifs stratégiques élaborés au niveau communautaire. Enfin, la décision d'affectation de la réserve ne pourra intervenir au plus tôt qu'en 2011 au niveau des Groupes d'Actions Locales. Il ne restera plus que deux années de programmation pour rechercher de nouveaux projets aux enveloppes budgétaires non négligeables (2,6 milliards d'euros)

et de nouveaux cofinancements nationaux non gagés au moment de la programmation. C'est pourquoi, le Comité recommande la suppression de l'article 92 et demande à la Commission qu'elle porte une attention plus particulière à l'approche Leader dans le cadre du plan stratégique communautaire et de la phase d'approbation des programmes de développement rural.

4.10 Le Comité se félicite de la proposition de la Commission en faveur de l'instauration des services d'aide au remplacement sur l'exploitation agricole. Cette mesure a montré par le passé qu'elle contribuait à l'attractivité d'un territoire rural et à la création d'emplois. Toutefois, la période maximale de cinq ans à compter de l'instauration du service semble trop courte pour assurer la pérennité de ce type de service.

4.10.1 *Suggestion du Comité pour l'adaptation du texte: «Article 24: Instauration de services de gestion, de remplacement et de conseil*

L'aide prévue à l'article 19, point a) v) est accordée pour couvrir les dépenses résultant de l'instauration et du développement des services d'aide à la gestion agricole, de remplacement sur l'exploitation et de conseil agricole, ~~elle~~ Elle est dégressive sur une période maximale de cinq sept ans ~~à compter de l'instauration~~.

4.11 La promotion de l'entrepreneuriat et le renforcement du tissu économique visés à l'article 49 ne doit pas concerner seulement la création et le développement des microentreprises, mais également la reprise d'entreprises existantes et le soutien à la transmission. Conformément aux différentes positions du Comité sur la politique d'entreprise, le Comité demande de rajouter à l'article 49a ii) «... le soutien à la création, à la reprise et au développement des microentreprises ...».

4.12 Le programme agroenvironnemental contribue à générer des externalités positives du point de vue environnemental (réduction de l'érosion et de la désertification, amélioration de la qualité de l'eau et économie des ressources hydriques, amélioration de la biodiversité grâce aux habitats offerts aux différentes espèces notamment). Dès lors, il est nécessaire de maintenir les mesures d'encouragement compte tenu des externalités engendrées.

4.12.1 *Suggestion du Comité pour la modification du paragraphe 4 de l'article 37*

«4. Les paiements sont accordés annuellement et couvrent les coûts supplémentaires et la perte de revenus encourue en raison des engagements pris; ils constituent également une incitation en vue de compenser les services environnementaux générés par la mise en œuvre de mesures environnementales; le cas échéant, ils peuvent également couvrir les coûts induits.

Si cela se révèle approprié, les bénéficiaires sont sélectionnés sur la base d'appels d'offres, selon des critères tenant compte de l'efficacité économique et environnementale, ainsi que du bien-être animal.

L'aide est limitée aux plafonds fixés à l'annexe» I.

4.13 Afin de soutenir et d'encourager la création et la reprise des petites et des microentreprises en milieu rural et conformément aux considérants de la décision du Conseil et du Parlement du 12 juillet 2004 sur le MAP, le Comité demande à la Commission et au Fonds européen d'investissement de mettre en place des mesures nouvelles destinées à favoriser et développer l'utilisation des instruments financiers, notamment la garantie PME, par les entreprises du milieu rural. Il demande en outre au FEI et la Commission d'étudier la possibilité d'une complémentarité ou d'une additionnalité entre le FEADER, le FSE et le FEDER et les instruments FEI en vue d'un soutien accru et simplifié aux investissements des créateurs et repreneurs d'entreprises en milieu rural.

4.14 La Commission souligne dans sa proposition que les mesures de l'axe «Aménagement de l'espace» doivent encourager particulièrement les agriculteurs et les tenants forestiers à gérer leurs terres selon des méthodes compatibles avec la nécessité de préserver le paysage. Le Comité remarque que la Commission n'a pas proposé de réévaluation des plafonds d'aide pour les mesures agri-environnementales par rapport à la proposition de 1999.

4.15 De l'avis du Comité, le Règlement devrait préciser de manière explicite que les mesures des États membres et des régions visant à la préservation et à l'exploitation des ressources génétiques sur la base du programme FEADER, en particulier dans le domaine agricole, peuvent bénéficier d'un soutien.

5. Conclusions

5.1 La proposition législative de la Commission concernant le soutien au développement rural s'inscrit largement dans le cadre des conclusions de Salzbourg. Le Comité porte une grande attention à ce sujet et tient à remercier la Commission pour le niveau de concertation qu'elle a maintenu avec les membres du Comité. En premier lieu, le Comité tient à souligner que le FEADER ne peut pas répondre à lui seul à toute la problématique du développement rural. Des complémentarités avec le FEDER (Fonds européen de développement régional) et le FSE (Fonds Social Européen) restent à approfondir.

5.2 Le développement des territoires ruraux relève bien évidemment du principe de cohésion territoriale. Toutefois, le Comité souligne que si l'on veut assurer la durabilité économique et sociale de ces territoires, il est nécessaire de prendre en compte les apports de la Politique agricole commune, avec ses deux piliers, dans le maintien et la création d'emplois sur l'ensemble des territoires européens, notamment par le développement d'activités agricoles et/ou non agricoles compétitives, basées sur l'innovation. C'est pourquoi, le Comité demande à la

Commission et au Conseil que soient intégrées dans l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne les nouvelles orientations de la Politique agricole commune.

5.3 La question budgétaire reste au centre des interrogations. Le Comité a jugé les propositions budgétaires de la Commission modestes et stables (1,24 % du RNB). C'est ce qui a amené le Comité à avoir une vision critique de l'intégration complète de Natura 2000 dans le cadre du FEADER car il représenterait près de la moitié de l'enveloppe budgétaire du FEADER. De même le triplement de l'enveloppe consacrée à l'approche Leader est paradoxal avec l'évolution des cofinancements nationaux. De même, le Comité rappelle que la proposition financière de la Commission représente la base minimale de discussion sans quoi la future politique de développement rural ne pourrait s'inscrire concrètement dans la stratégie de développement durable ni dans celle de Lisbonne concernant l'économie européenne compétitive et de plein emploi.

5.4 Qui plus est, le Comité s'inquiète des répercussions que vont engendrer les discussions budgétaires, sur la mise en œuvre de la future politique de développement rural. En effet, la Commission prévoyait dans son échéancier que les programmes de développement rural soient adoptés avant la fin 2006 mais il sera difficile pour les États membres de trouver rapidement un accord inter-institutionnel sur les perspectives financières. Le Comité souhaite donc que la Commission présente au plus tôt les principaux points qui composeront le plan stratégique communautaire même si l'adoption des règlements intervient bien après.

5.5 Le Comité propose également à la Commission, au Parlement européen et au Conseil plusieurs suggestions d'adaptation relatives aux orientations politiques issues de la Conférence de Salzbourg, comme le maintien du lien entre le 1^{er} et le 2^{ème} piliers de la PAC, le principe de subsidiarité de la programmation des mesures et un approfondissement de la simplification pour le bénéficiaire ultime. C'est pourquoi Le Comité invite la Commission à porter une attention particulière à ce sujet notamment au cours de la phase d'approbation des programmes de développement rural en demandant aux États membres en quoi ils auront participé à l'effort de simplification auprès du bénéficiaire final.

5.6 Le Comité souhaite qu'à l'avenir et au cours de la phase de mise en œuvre de cette politique, il soit étroitement associé au processus décisionnel afin de donner son avis sur le plan stratégique communautaire et veiller à la bonne consultation de la société civile organisée pour l'élaboration des programmes de développement rural.

Bruxelles, le 9 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant a été rejeté mais a obtenu au moins le quart des voix exprimées:

Amendement 3

Supprimer les paragraphes 3.5.3 et 3.5.4.

Résultat du vote

Voix pour: 31

Voix contre: 69

Abstentions: 10

Avis du Comité économique et social européen sur «La dimension sociale de la mondialisation — comment la politique de l'UE contribue à en étendre les avantages à tous»

[COM(2004) 383 final]

(2005/C 234/10)

Le 26 mai 2004, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, la Commission européenne a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur «La dimension sociale de la mondialisation — comment la politique de l'UE contribue à en étendre les avantages à tous».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 février 2005 (rapporteurs: M. Tom ETTY et Mme Renate HORNUNG-DRAUS).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 9 mars 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 59 voix pour, 15 voix contre et 2 abstentions.

1. Observations générales

Le Comité économique et social européen

1.1 se félicite de la communication de la Commission sur «La dimension sociale de la mondialisation — comment la politique de l'UE contribue à en étendre les avantages à tous» COM(2004) 383 final qui définit le rôle spécifique que l'UE peut jouer pour que tous bénéficient équitablement de la mondialisation.

1.2 estime que l'UE peut jouer un rôle important dans la définition de la dimension sociale de la mondialisation, du fait de sa propre histoire et de son expérience d'intégration régionale réussie et solide, sans pour autant suggérer que l'intégration européenne constitue un modèle à suivre dans les moindres détails dans le monde entier.

1.3 prend en compte les conclusions d'une audition spéciale organisée le 17 décembre 2004. Des experts de l'OIT, de la Banque mondiale et du FMI étaient présents pour donner leur avis sur le rôle de leurs organisations respectives concernant la dimension sociale de la mondialisation ⁽¹⁾. Le CESE publiera un rapport de cette audition ainsi que les présentations des intervenants.

1.4 souligne l'importance d'une approche de la mondialisation fondée sur des valeurs qui constituent l'essence d'une économie sociale de marché, à savoir la responsabilité individuelle, le respect de la loi, le respect de la personne et de la propriété, la transparence, l'intégrité, la dignité humaine, l'égalité et la liberté, les droits fondamentaux des syndicats et des travailleurs, des relations industrielles saines, l'accès universel à l'éducation et à la formation, sans distinction de sexe, et un niveau élevé de protection sociale. Ces aspects sont à la base des points clés de l'approche communautaire de la mondialisation:

— Solidité des structures institutionnelles;

⁽¹⁾ Les experts suivants ont participé à l'audition:

— M. Gerry Rodgers, directeur de la section Intégration de l'OIT
— M. Dominique Peccoud, conseiller spécial de la section Relations extérieures et partenariats de l'OIT
— Mme Haleh Bridi, représentante spéciale de la Banque mondiale auprès des institutions européennes, Bureau de la Banque mondiale.
— M. Pierre Dhonte, représentant spécial du FMI auprès de l'UE.

— Efficacité des services publics et services d'intérêt général;

— Intensité du dialogue social et civil;

— Investissement en capital humain;

— Qualité de l'emploi.

1.5 partage l'avis de la Commission selon lequel la mondialisation de l'économie de marché a généré de nombreux et importants bénéfices, un fort potentiel productif en termes de développement économique, politique et social et s'est accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi. Le Comité n'en néglige pas pour autant les conclusions de la commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (CMDSM) selon lesquelles les mesures d'ouverture du marché et les considérations financières et économiques ont prévalu, laissant jusqu'à présent de côté les considérations sociales et négligeant le fait que ces règles et politiques sont le résultat d'un système de gouvernance mondiale qui ne tient pas suffisamment compte des intérêts et besoins des acteurs les moins puissants.

1.6 se réfère à la récente étude de la Banque mondiale ⁽²⁾ qui montre que l'ouverture des marchés et l'intégration économique ont contribué à faire avancer considérablement l'économie des pays en développement qui ont su entrer sur les marchés mondiaux de l'industrie et des services. De même qu'une autre étude de la Banque mondiale datant de février 2003, qui rattache la réduction des inégalités de revenus et des disparités de salaires ainsi que l'amélioration de la performance économique à des taux élevés de syndicalisation et des relations industrielles saines ⁽³⁾, cette étude souligne la nécessité de parvenir à un équilibre entre les valeurs économiques et les valeurs sociales. C'est également la démarche de la CMDSM lorsqu'elle traite de la question de la pauvreté dans la mondialisation.

⁽²⁾ «Globalisation, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy», Banque mondiale, Washington, 2002.

⁽³⁾ «Unions and Collective Bargaining. Economic effects in a global environment», Banque mondiale, Washington, 2003.

1.7 déclare que, bien que la mondialisation ait généré de nombreux effets positifs, la pauvreté, qui est directement liée à la croissance de l'économie informelle (elle en est à la fois la cause et la conséquence) reste l'un des principaux problèmes dans le monde.

1.8 déclare que les problèmes liés à la pauvreté restent particulièrement présents lorsque les pays sont exclus de la mondialisation. En effet, les 2 milliards d'individus qui vivent en dessous du seuil de pauvreté dans le monde viennent principalement de pays qui ne participent pas activement à la mondialisation et qui risquent de rester à l'écart de l'économie mondiale.

1.9 affirme que même les pays en développement pouvant être considérés comme des économies de marché émergentes et connaissant une forte croissance économique ont des problèmes et que la pauvreté ne peut être combattue qu'en réduisant les inégalités et en mettant en place une économie officielle compétitive et des politiques sociales efficaces.

1.10 adhère à l'un des messages clés du rapport de la CMDSM, selon lequel le point de départ du changement est l'échelon national. Le développement social doit suivre une approche de la base vers le sommet et toutes les institutions (nationales et locales) jouent un rôle extrêmement important pour faciliter l'intégration et garantir que de plus en plus de personnes partagent les bénéfices de la mondialisation tout en étant protégées de ses conséquences négatives. Il est crucial, pour une répartition équitable des fruits de la mondialisation, que le dialogue social et civil fondé sur des acteurs forts, représentatifs, indépendants et responsables se développe dans tous les pays et toutes les régions du monde.

1.11 Une bonne gouvernance locale, nationale, internationale et mondiale fondée sur la Déclaration universelle des droits de l'Homme et les normes fondamentales de travail ainsi que la déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT constitue une base importante pour la libéralisation du commerce et pour la croissance et le développement à l'échelle mondiale. Le CESE soutient l'UE dans la promotion d'un débat au niveau international afin de poser les bases pour les normes environnementales mondiales.

2. Observations spécifiques: contribution de la politique de l'UE

2.1 Le CESE estime que l'UE peut jouer un rôle de premier plan en matière de soutien et de promotion de la dimension sociale de la mondialisation. En effet, l'UE peut initier et mener activement une politique visant à convaincre les gouvernements de la nécessité des éléments suivants: un cadre juridique et judiciaire équitable; le respect des droits de propriété; un système d'un bon rapport coût-efficacité pour la résolution des conflits et l'exécution des contrats; l'accès à l'éducation et à la formation; des institutions financières correctement réglementées et l'accès à ces institutions; un système fiscal équitable; la reconnaissance du rôle central du développement humain. La poursuite de ces objectifs ne doit cependant pas avoir les conséquences suivantes: croissance du commerce sans aucun effet (voire avec un effet négatif) sur le développement durable; libé-

ralisation des marchés financiers en l'absence d'une réglementation fiscale et sociale équilibrée; conditions inéquitables régissant les restructurations et ajustements structurels en matière d'emploi, d'éducation et de santé; augmentation des inégalités dans tous les pays, y compris les pays industrialisés. Toutefois, si l'UE veut jouer efficacement ce rôle, la Commission et les États membres devront être très attentifs à la cohérence de leurs propres politiques dans les domaines concernés.

2.2 La Commission européenne a développé un certain nombre d'instruments qui, de l'avis du CESE, sont pertinents pour accroître la dimension sociale de la mondialisation. Il s'agit des accords bilatéraux et régionaux, de la coopération au développement et de la coopération extérieure, de la politique commerciale, de l'accès au marché pour les pays en développement, de la promotion des initiatives privées pour le développement social et de la promotion de la gouvernance au niveau mondial. Le Comité fait référence à ses derniers avis sur chacun de ces instruments (voir Annexe 2). Si le Comité partage l'avis de la Commission sur le potentiel de ces instruments, il souhaite indiquer sa préférence pour les accords multilatéraux. Le CESE souligne que l'UE doit continuer à mettre en place des incitations pour la promotion du commerce Sud-Sud.

2.3 Les accords bilatéraux et les accords régionaux peuvent aider à progresser en matière de bonne gouvernance, d'état de droit, de droits de l'Homme et de démocratisation. Le CESE encourage la négociation d'accords bilatéraux/régionaux entre l'UE et ses partenaires commerciaux à condition qu'ils soient fondés sur des considérations politiques et économiques, sociales et environnementales et qu'ils renforcent et/ou complètent le système commercial multilatéral. Il conviendrait de donner la priorité aux accords réalisables, qui laissent entrevoir un gros volume d'échanges et d'importants avantages en matière d'accès au marché (biens, services et investissements). Tous ces accords doivent respecter pleinement les dispositions de l'OMC. Le CESE souligne l'importance de la prise en compte de l'impact de ces accords sur la dimension sociale lors de leur négociation et de leur suivi et se félicite de l'idée d'inviter des organisations internationales telles que l'OIT à participer à ce processus.

2.3.1 À cet égard, le Comité accueille favorablement l'intention de la Commission de créer de nouveaux mécanismes communs dans les accords bilatéraux pour la négociation et le suivi des aspects liés à la dimension sociale de la mondialisation. D'autres organisations internationales pourraient être invitées à y participer («observatoires bilatéraux communs»). De tels instruments peuvent véritablement démontrer la responsabilité de partenaires sociaux libres et indépendants et d'autres organisations de la société civile, telles que les organisations d'agriculteurs, les associations de consommateurs et de défenseurs de l'environnement, etc., et le CESE, qui les regroupe, voudrait jouer un rôle au travers d'elles, en se basant sur son expérience en matière d'organisation de partenariats internationaux entre acteurs de la société civile, y compris dans les pays en développement, et notamment dans le cadre du Mercosur, des pays ACP et d'Euromed (*).

(*) Le CESE est organisé en groupes de suivi, comités consultatifs mixtes, table ronde et groupes de contact avec différentes zones géographiques du monde.

2.4 Le CESE estime qu'il conviendrait d'accorder une importance particulière à la «Politique européenne de voisinage». Il pense en effet que cette approche visant à améliorer les relations avec les pays voisins de l'Est et du Sud de l'UE peut contribuer de manière significative au développement social dans ces pays, si le développement régional, l'emploi et la politique sociale font partie intégrante d'une telle coopération. L'expérience de la coopération avec les pays candidats à l'adhésion lors des périodes pré-élargissement qu'a connues l'UE montre que cela a des effets positifs certains sur les pays en voie d'adhésion.

2.5 La promotion des droits de l'Homme (y compris les droits des employeurs, des travailleurs et des syndicats, conformément aux conventions 87 et 98 de l'OIT) et la démocratisation dans les pays tiers sont des questions fondamentales pour faire avancer le développement et la démocratie. Il existe un lien étroit entre la bonne gouvernance (y compris la lutte contre la corruption), l'état de droit, la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et la qualité du système judiciaire. Dans ce contexte, le CESE rappelle que les traités sur les droits de l'Homme sont des accords entre États. Les obligations qu'ils créent lient avant tout les États. La Commission devrait encourager les États membres à respecter pleinement ces obligations et à participer au dialogue international afin d'améliorer la prise de conscience des États quant à leurs devoirs et de leur rappeler leurs responsabilités en matière de développement social. Une fois mises en œuvre dans la législation nationale ou autres réglementations nationales pertinentes, les normes internationales lient les entités légales privées, à savoir les citoyens et les entreprises.

2.6 Ces priorités devraient également inclure la coopération extérieure et l'aide au développement: les changements doivent partir de l'échelon national et c'est là l'un des messages clés de la CMDSM. Le CESE estime qu'il est important de se concentrer sur des questions individuelles faisant partie d'une politique de développement globale cohérente.

2.6.1 L'une de ces priorités pourrait être la question du travail décent⁽³⁾, qui devrait inclure la définition d'une politique de l'emploi intégrée pour générer des emplois productifs et durables, adapter les compétences des travailleurs aux exigences des emplois actuels et émergents, améliorer les conditions de travail et accroître les niveaux de vie. De telles politiques devraient permettre une amélioration des emplois et de leur productivité, donner des emplois aux chômeurs et concentrer les investissements publics et privés ainsi que l'aide internationale dans les secteurs les plus productifs.

2.6.2 L'éducation devrait constituer une autre priorité: il faudrait adapter l'éducation aux besoins du marché du travail et fournir aux citoyens les connaissances et compétences de base requises. L'activité commerciale a un rôle de premier plan à jouer car elle aide à définir les politiques selon un schéma impliquant les partenaires sociaux et les gouvernements et permet d'envisager à court, moyen et long terme ce que seront probablement les besoins de l'économie en termes de compétences.

2.6.3 Enfin, la protection de l'économie sociale, à savoir les organisations telles que les coopératives, par exemple, qui associent l'approche commerciale et les considérations sociales et qui génèrent l'aisance économique et sociale, devrait être une priorité dans la coopération et l'aide aux pays en développement.

2.7 Il faut définir des politiques d'immigration qui répondent aux évolutions et réalités actuelles du marché du travail, dans un cadre multilatéral fondé sur le respect des droits. Ces politiques devront tenir compte de la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ainsi que des relations existant entre les aspects liés au développement et les aspects économiques, sociaux, politiques, commerciaux, liés à la main-d'œuvre, à la santé, à la culture, à la sécurité et aux politiques extérieures. Le CESE partage l'avis du secrétaire général des Nations Unies qui affirmait lors d'une rencontre avec le Parlement européen en janvier 2004: «Seule la coopération, bilatérale, régionale et mondiale, permettra de créer entre pays d'accueil et pays d'origine des partenariats qui profitent aux deux côtés, de trouver des moyens de faire de l'immigration un moteur de développement, de combattre les passeurs et les trafiquants et d'adopter des normes communes concernant le traitement des immigrants et la gestion de l'immigration».

2.8 Le commerce international joue un rôle croissant pour toutes les économies et peut être crucial si l'on veut enrayer la pauvreté. La leçon à tirer de l'expérience de ces pays en développement dont l'industrie est devenue compétitive est qu'il est vital, pour se doter de nouvelles capacités d'exportation, d'adopter une stratégie proactive orientée vers l'exportation en développant des avantages comparatifs fondés sur la qualité des produits et non sur la faiblesse des salaires. Pour que la réussite soit à la clé, il doit exister un processus parallèle d'intégration stratégique à l'économie mondiale afin de soutenir les priorités de développement nationales, y compris les initiatives de développement local qui revêtent une importance particulière et devraient donc être encouragées. Ce processus doit avoir une dimension sociale. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière aux cas d'exploitation des travailleurs (notamment femmes) dans la plupart des zones franches industrielles (ZFI). Le CESE estime que les organisations internationales concernées devraient coordonner leurs efforts pour mettre un terme aux violations des droits des travailleurs dans ces ZFI. La Commission européenne ainsi que les États membres de l'UE devraient soutenir activement de tels efforts.

2.9 Les politiques communautaires dans les domaines du commerce/investissements et du développement devraient soutenir pleinement les objectifs politiques communautaires au niveau mondial et y être intégrées. Le CESE est favorable aux objectifs du système de préférences généralisées (SPG) de l'UE mais pense que ses régimes d'encouragement (environnement, social et régime «drogues») imposent trop de contraintes administratives à l'importateur et sont donc peu utilisés par les pays pauvres et les petites entreprises qui sont censés en être les principaux bénéficiaires. Le CESE encourage la Commission à se concentrer sur la promotion de la ratification et de la mise en œuvre dans les textes et la pratique des normes fondamentales de travail de l'OIT par les pays bénéficiaires et à inclure

⁽³⁾ Cf.: «Travail décent», OIT.

dans le rapport 2005 des mesures visant à en maximiser les bénéfices pour les pays concernés. Ce rapport devrait être élaboré avec la pleine participation des partenaires sociaux et des autres organisations de la société civile concernées.

2.10 En ce qui concerne les lignes directrices de l'OCDE pour les entreprises multinationales, le CESE recommande à la Commission de lancer une campagne de sensibilisation afin de faire mieux connaître cet instrument aussi important qu'utile aux entreprises et à leurs comités d'entreprise européens. Cet instrument doit conserver son caractère non contraignant mais les gouvernements signataires devraient continuer à promouvoir les lignes directrices et leur adoption par les multinationales. Il convient de s'efforcer d'empêcher que des accords commerciaux avec des pays tiers puissent être interprétés comme une nouvelle forme de protectionnisme. La Commission devrait soutenir les efforts de l'OCDE visant à promouvoir le respect des lignes directrices par les États non-membres de l'OCDE. Ces mêmes considérations s'appliquent également à la Déclaration tripartite de principes sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'Organisation internationale du travail.

2.11 En matière de promotion des initiatives privées et volontaires en faveur du développement social, le CESE estime que l'activité des entreprises peut jouer un rôle important dans le renforcement du développement social. Le concept de responsabilité sociale des entreprises décrit la façon dont les entreprises nationales et multinationales transposent le concept de durabilité dans leurs pratiques commerciales. Le CESE se réfère à son avis sur le Livre vert «Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises» (CES 355/2002). Il est de la responsabilité sociale des entreprises non seulement de créer et de maintenir l'emploi, mais aussi de créer des emplois de meilleure qualité offrant une protection suffisante en matière de santé et de sécurité au travail, de prendre en compte les besoins des personnes handicapées et de promouvoir une culture de l'apprentissage tout au long de la vie. La responsabilité sociale des entreprises suppose que les entreprises appliquent la réglementation sociale existante avec conviction et s'efforcent de développer un esprit de partenariat avec les acteurs concernés.

2.12 L'amélioration de la gouvernance aux niveaux national et mondial est un autre message phare du rapport de la CMDSM. En ce qui concerne le niveau mondial, le CESE partage l'idée selon laquelle il s'agit d'une question essentielle pour renforcer le système multilatéral des organisations internationales. La clé de la gouvernance au niveau mondial réside dans une amélioration qualitative et quantitative de la coordination des politiques entre les organisations. Cette coordination doit être plus efficace, mieux dotée en ressources, plus réactive et réceptive, et éviter les recoupements et la mauvaise gestion. Au sein des instances décisionnelles des organisations internationales, les États membres de l'UE devraient d'urgence insister sur la promotion de ce processus. Il faut noter que, en matière de coordination et de cohérence, le rôle des États membres est au moins aussi important que celui de la Commission. Davantage de recommandations à cet égard auraient été les bienvenues dans la communication. L'interaction entre la Commission et les États membres doit être suffisamment prise en compte dans le développement des politiques dans les enceintes internationales appropriées. Il est essentiel que l'UE pèse de tout son poids dans la gouvernance internationale. Les États membres doivent renforcer leur coopération, améliorer la préparation de leurs propositions et activités au sein des institutions internationales et coordonner leurs positions.

3. Conclusions et recommandations: un plan pour avancer

3.1 Le CESE estime que la promotion par l'UE de la dimension sociale de la mondialisation possède une dimension interne et une dimension externe.

3.2 La dimension interne réside dans la capacité de l'UE à faire face aux réformes structurelles: le CESE pense que la réussite de la stratégie de Lisbonne est un élément clé pour la réussite de la contribution de la politique communautaire à la dimension sociale de la mondialisation. L'UE ne peut servir de référence mondiale que si les États membres réussissent à mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires en renforçant mutuellement le développement économique et la politique sociale et d'emploi et en parvenant à la cohésion économique et sociale. L'UE doit poursuivre ses efforts pour venir à bout des tendances protectionnistes de sa politique commerciale actuelle, notamment en matière d'agriculture et plus spécifiquement en ce qui concerne les produits transformés, et doit globalement ouvrir la voie à une politique commerciale dépourvue de subventions à l'exportation. En outre, l'UE et ses États membres doivent s'engager activement à mettre en place des réformes décisives pour relever les défis du vieillissement de la population et de la persistance d'un taux de chômage élevé. Afin d'encourager une hausse durable du niveau d'emploi, il est essentiel de mettre en place des réformes de la protection sociale et des systèmes d'assurance chômage, et cela en vue d'augmenter les incitations à travailler et de réduire les coûts engendrés par le chômage. Des dispositifs flexibles d'organisation du travail comptent autant qu'une protection adéquate pour les personnes qui travaillent dans le cadre de ces dispositifs et que les investissements en capital humain. Il convient également d'élaborer de nouvelles politiques actives en matière d'immigration économique, comme l'a affirmé le Conseil européen de Salonique. Diverses propositions ont été présentées à cet égard par la Commission et le CESE. Toutes ces réformes doivent être menées avec précaution en coopération avec les employeurs et les syndicats.

3.3 Le CESE se réfère au récent «Rapport sur la compétitivité mondiale 2003-2004» du Forum économique mondial, qui souligne la remarquable performance des pays scandinaves. Ces pays ont, d'une part, une solide tradition d'économie sociale de marché et ont réussi, d'autre part, à mettre en œuvre les réformes structurelles essentielles au maintien des principes de base de l'économie sociale de marché. Cela prouve que le modèle social européen peut servir de base à des réformes structurelles réussies.

3.4 La dimension externe réside dans le fait que l'UE devrait être l'une des premières à souligner l'importance du multilatéralisme et de la gouvernance mondiale. Il s'agit avant tout de renforcer le système des organisations internationales au sein du système des Nations unies et de réclamer une politique plus cohérente entre ces organisations et avec les institutions de Bretton Woods et l'OMC. L'UE doit notamment s'impliquer dans le renforcement des normes existantes en matière de développement social, telles que les normes fondamentales de travail de l'OIT (qui ont pour objectif le travail décent dans le monde entier) et les conventions des Nations unies sur les droits de l'Homme. L'UE doit travailler à la mise en œuvre de ces normes dans les États membres des Nations unies, dans les textes ainsi que dans la pratique. L'UE devrait garantir une meilleure intégration de la dimension sociale et du travail décent dans ses programmes en matière de coopération extérieure. Les États membres de l'UE devraient renforcer leur aide au développement.

3.5 Dans ce contexte, l'UE a un rôle à jouer dans la promotion des forums de représentation et consultation officielles des organisations d'employeurs, des syndicats et des autres organisations de la société civile concernées au sein des organisations internationales financières et commerciales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OMC. L'OCDE peut leur fournir un exemple qui démontre son utilité depuis de nombreuses années.

3.6 La Commission et les États membres devraient, en étroite coopération, considérer sérieusement la proposition de la CMDSM de créer un Conseil de sécurité économique et social. Il s'agit de l'une de ses principales suggestions pour l'instauration d'un véritable leadership mondial. La CMDSM juge en effet nécessaire d'équilibrer les politiques économiques et sociales de façon cohérente afin de parvenir aux objectifs fixés. La Commission et les États membres devraient également accorder toute l'attention nécessaire aux véritables efforts visant à réformer et renforcer le rôle potentiel, bien que pas encore matérialisé, du Conseil économique et social (Ecosoc) des Nations unies dans la coordination mondiale des politiques économiques et sociales. Si le rôle du Conseil économique et social (Ecosoc) des Nations unies est effectivement renforcé, le CESE étudiera de quelle façon la voix de la société civile organisée européenne peut être davantage entendue, via l'Ecosoc, au sein du système des Nations unies.

3.7 La Commission européenne et le Conseil des ministres devraient se rallier au message de la CMDSM selon lequel le travail décent est un instrument crucial pour l'éradication de la pauvreté. Ils devraient promouvoir le travail décent en tant qu'objectif mondial dont les Nations unies doivent tenir compte dans la révision de leur déclaration du Millénaire et des objectifs du Millénaire pour le développement.

3.8 L'un des principaux messages de la CMDSM est l'appel lancé en urgence aux gouvernements afin qu'ils coordonnent et définissent des politiques cohérentes au sein des institutions financières internationales, de l'OMC et de l'OIT et entre ces institutions. Cela suppose qu'une action similaire soit menée par les gouvernements au niveau national. Ils devraient mettre fin à la pratique actuelle selon laquelle les représentants au FMI reçoivent principalement leurs instructions des Ministères des finances, ceux à l'OMC des Ministères du commerce ou de l'économie et ceux à l'OIT des Ministères du travail, des affaires sociales et de l'emploi. Le CESE suggère à la Commission et au Conseil des ministres de considérer l'idée selon laquelle les gouvernements des États membres qui ont un conseil économique et social pourraient lui demander son avis sur les façons de réaliser cette coopération et cette cohérence au niveau national. Les gouvernements des États membres qui n'ont pas de conseil économique et social pourraient demander l'avis des organisations d'employeurs et des syndicats les plus représen-

tifs du pays ou recourir à la procédure de consultation existante grâce à laquelle la société civile a pu participer à la préparation du Sommet social des Nations unies et du Sommet social +5.

3.9 La Commission, en étroite collaboration avec les États membres, pourrait aller un peu plus loin dans la promotion du dialogue entre l'OIT et l'OMC (et aussi, d'ailleurs, entre l'OIT et le FMI et entre l'OIT et la Banque mondiale) que ce qu'elle propose au point 5.5 de la communication. L'OMC (qui s'est jusqu'à présent montrée très réticente à l'idée d'attacher de l'importance à la dimension sociale des politiques qui la concernent), le FMI et la Banque mondiale pourraient, grâce à un mandat délivré par leurs États membres, établir des organes de coordination avec l'OIT qui permettraient de garantir l'inclusion dans leur travail de la dimension sociale et du suivi du développement. Par exemple, suite à l'expiration à la fin 2004 de l'accord sur les textiles et l'habillement de l'OMC, de nombreux pays exportateurs de textiles connaissent de sévères problèmes d'ajustement et subissent d'importantes pertes d'emplois. La nature transversale du problème justifie le lancement d'une initiative en faveur de la cohérence des politiques. Une telle initiative devrait mobiliser toutes les organisations concernées, à savoir l'OMC, la Banque mondiale, le FMI, l'OIT et autres agences des Nations unies concernées. Il s'agit d'anticiper les conséquences sociales et économiques et d'émettre des recommandations quant aux mesures à prendre par les gouvernements susceptibles d'être affectés, avec l'appui de l'aide internationale.

3.10 L'UE devrait continuer à encourager l'inclusion de normes fondamentales de travail comme point de référence dans les réexamens périodiques des politiques commerciales des États membres de l'OMC, en se basant sur son propre exemple d'octobre 2004. Le CESE estime qu'il devrait être représenté dans la délégation de la Commission pour ces futurs réexamens des politiques commerciales. La Commission pourrait également inciter ses principaux partenaires commerciaux à se lancer dans ce type de réexamen des politiques commerciales.

3.11 Le CESE considère que, bien que l'idée de la CMDSM de créer un forum de la politique de mondialisation des Nations unies rassemblant les agences du système multilatéral et d'autres organisations, groupes et individus concernés par la dimension sociale de la mondialisation soit intéressante, il pourrait s'agir là d'un projet trop ambitieux dans les circonstances actuelles. Quand les gouvernements auront sérieusement commencé à coordonner leurs politiques et à en renforcer la cohérence au sein des institutions financières internationales, de l'OMC et de l'OIT, et quand cela aura conduit à une meilleure coopération entre ces institutions internationales, il sera alors temps de considérer sérieusement cette proposition.

Bruxelles, le 9 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme “Jeunesse en action” pour la période 2007-2013»

[COM(2004) 471 final — 2004/0152 (COD)]

(2005/C 234/11)

Procédure

Le 9 septembre 2004, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 18 février 2005 (rapporteur: M. RODRIGUEZ GARCÍA-CARO).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 10 mars 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 196 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 Depuis 1988 et au cours des étapes successives des programmes «Jeunesse pour l'Europe», «Service volontaire européen pour les jeunes» et du programme en cours «Jeunesse» (qui englobe, entre autres, les actions des programmes antérieurs), l'Union européenne a entamé une série d'actions en vue de mettre en oeuvre le paragraphe 2 de l'article 149 du traité instituant la Communauté européenne, qui dispose que l'action communautaire vise à favoriser le développement de la mobilité des jeunes et des animateurs socio-éducatifs.

1.2 Les différents programmes spécifiques qui se sont succédé dans le domaine de la jeunesse ont bénéficié et bénéficient encore d'une véritable reconnaissance et d'une forte participation de la part de tous ceux à qui ils s'adressent. Ces programmes ont permis aux États membres de coordonner leurs efforts sous la forme de ces actions, qui permettent aux jeunes citoyens de resserrer les liens entre eux et d'acquérir de l'expérience et des connaissances grâce aux échanges entre les différents pays participants. Ces échanges ne sont liés ni au travail ni à l'éducation.

1.3 L'importance particulière que revêt la citoyenneté de l'Union, soulignée dans les articles 17 à 22 du traité instituant la Communauté européenne, renforce le rôle que doit jouer le Programme dans un futur immédiat, à savoir la promotion d'une citoyenneté active des jeunes dans la société et du sentiment d'appartenance à l'Europe.

1.4 Les deux premières phases du programme «Jeunesse pour l'Europe» prévoyaient principalement deux sortes d'actions: le soutien direct aux projets d'échange et de mobilité des jeunes entre les pays participants et les visites d'étude et de développement professionnel pour les animateurs.

La troisième phase, de 1995 à 1999, a élargi les actions d'échange et de mobilité aux pays tiers, maintenu les actions destinées aux animateurs socio-éducatifs et introduit des actions de promotion des activités destinées aux jeunes, de soutien à la coopération entre les États en matière de politiques de la jeunesse ainsi que d'information pour les jeunes et de recherche sur les questions liées à la jeunesse.

1.5 Pour sa part, le programme «Service volontaire européen pour les jeunes», de 1998 à 2002, a permis d'inclure dans les actions destinées aux jeunes, des activités spécifiques de volontariat et de solidarité inscrites dans le cadre de la politique de coopération pour la jeunesse, afin de promouvoir la participation des jeunes, de soutenir leur esprit d'entreprise et d'initiative et de diffuser chez eux l'idéal européen.

1.6 Enfin, le programme «Jeunesse» actuel, en vigueur jusqu'en 2006, englobe les programmes antérieurs pour la jeunesse tout en les dynamisant et en les modernisant dans la perspective des nouveaux défis. Il maintient les actions de mobilité et de coopération et y ajoute d'autres actions concrètes de soutien à des projets innovants et créatifs lancés par les jeunes.

1.7 Dernièrement et à de multiples reprises, les Conseils des ministres et les Conseils européens se sont exprimés clairement et catégoriquement sur la nécessité de garantir la continuité du programme actuel. De même, le Parlement européen s'est impliqué activement, en demandant à la Commission d'élaborer un programme de remplacement pour satisfaire aux exigences croissantes de la politique de la jeunesse.

Par ailleurs, le traité établissant une constitution pour l'Europe vient renforcer les dispositions de l'article 149 du traité instituant la Communauté européenne, selon lequel l'action communautaire vise à favoriser la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe.

1.8 Outre les motivations ci-dessus exposées, qui suffisent en elles-mêmes à légitimer la poursuite des actions en faveur de la jeunesse, l'évaluation à mi-parcours du programme actuel comme la consultation publique réalisée par la Commission ont souligné la nécessité de conserver un programme spécifique afin de garantir la continuité des actions et de renforcer l'identité européenne des jeunes et leur citoyenneté active.

1.9 L'ensemble de ces éléments justifie la présentation du programme «Jeunesse en action» pour la période 2007-2013, pour lequel l'on sollicite l'avis du Comité économique et social européen en vertu des dispositions de l'article 149, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne.

2. Contenu de la proposition

2.1 Les grandes lignes du programme sont:

- la promotion de la participation active des jeunes à la société civile
- la promotion chez les jeunes des valeurs de tolérance, de solidarité et du dialogue interculturel
- le renforcement de la citoyenneté européenne

2.2 Les objectifs généraux du programme, qui correspondent à ses actions, sont:

- la promotion de la citoyenneté active des jeunes, en général, et de leur citoyenneté européenne, en particulier
- la promotion de la solidarité chez les jeunes afin de renforcer la cohésion sociale de l'Union européenne
- la promotion de l'entente mutuelle entre les peuples, au travers des jeunes
- la contribution à l'amélioration de la qualité des systèmes de soutien aux activités des jeunes et à la capacité des organisations de la société civile dans le domaine de la jeunesse
- la promotion de la coopération européenne en matière de politiques de la jeunesse

2.3 Les actions du programme, directement liées à chacun des objectifs généraux cités ci-dessus, et les mesures qui en découlent sont:

- Jeunesse pour l'Europe
 - Mobilité des jeunes
 - Soutien aux initiatives des jeunes
 - Projets de démocratie participative
- Service volontaire européen
 - Service volontaire européen individuel
 - Service volontaire européen d'intervention
 - Coopération entre services civils ou volontaires
- Jeunesse pour le monde
 - Coopération avec les pays voisins de l'Europe élargie
 - Coopération avec les autres pays
- animateurs socio-éducatifs et systèmes d'appui
 - Soutien aux organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse
 - Soutien au Forum européen de la Jeunesse
 - Formation et mise en réseau des animateurs socio-éducatifs
 - Projets pour stimuler l'innovation et la qualité
 - Actions d'information à destination des jeunes et des animateurs socio-éducatifs
 - Partenariats
 - Soutien aux structures du programme
 - Valorisation

— Soutien à la coopération politique

- Rencontres de jeunes et de responsables de politiques de la jeunesse
- Soutien aux activités visant à une meilleure connaissance du domaine de la jeunesse
- Coopération avec des organisations internationales

2.4 Le programme, prévu pour la période 2007-2013 et doté de 915 millions d'euros, s'adresse aux jeunes de 13 à 30 ans.

3. Observations du comité sur la proposition

3.1 Comme le Comité l'a toujours fait avec les programmes antérieurs destinés spécifiquement à la jeunesse, nous nous réjouissons de la présente proposition de décision dans son ensemble et exprimons notre satisfaction quant à son maintien dans le temps.

Depuis 1986, le Comité a soutenu ce type d'actions et présenté ses avis et observations avec un véritable désir d'en améliorer le contenu. Les avis du Comité furent:

- Avis sur la proposition de décision du Conseil portant création du programme «Jeunesse pour l'Europe» ⁽¹⁾
- Avis sur la proposition de décision du Conseil portant adoption du programme «Jeunesse pour l'Europe» (phase II) ⁽²⁾
- Avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption de la 3^{ème} phase du programme «Jeunesse pour l'Europe» ⁽³⁾
- Avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme «Service volontaire européen pour les jeunes» ⁽⁴⁾
- Avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme «Jeunesse» ⁽⁵⁾
- Avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme pour la promotion des organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse ⁽⁶⁾.

3.2 Le Comité est satisfait de constater que, tout au long du texte de cette proposition, figurent des recommandations exprimées dans son avis d'initiative sur le «Livre blanc: Politique de la jeunesse» ⁽⁷⁾. En tant que partie intégrante de la société civile européenne, le Comité tient à rester la voie de communication entre cette société et les institutions européennes, en apportant son expérience et ses connaissances à toutes les actions afin qu'elles soient à l'avantage des citoyens de l'Union.

⁽¹⁾ CES 769/86.

⁽²⁾ JO C 159 du 17.06.1991.

⁽³⁾ JO C 148 du 30.05.1994.

⁽⁴⁾ JO C 158 du 26.05.1997.

⁽⁵⁾ JO C 410 du 30.12.1998.

⁽⁶⁾ JO C 10 du 14.01.2004.

⁽⁷⁾ JO C 116 du 20.04.2001.

3.3 La poursuite des actions des programmes antérieurs dans le domaine de la jeunesse souligne que, indépendamment des objectifs poursuivis dans ces programmes, les actions conservent une utilité qui les rend durables.

Cependant, tout en reconnaissant la nécessité de cette proposition et tous les aspects positifs qu'elle contient, nous estimons que, dans l'ensemble, il s'agit davantage d'une prolongation des actions du programme actuel que d'actions innovantes visant à renforcer l'objectif principal de ce programme, à savoir la promotion de la citoyenneté active des jeunes dans la société et de leur sentiment d'appartenance à l'Europe. Le Comité estime qu'il convient de renforcer les mesures véritablement innovantes pour certaines actions du programme, telles que la promotion de projets de démocratie participative (incluse dans l'action 1) et, concrètement, les mesures liées à l'organisation du dialogue entre les décideurs et les jeunes, la création de parlements de jeunes ou encore les projets liés à la sensibilisation en matière de citoyenneté active.

Indépendamment du fait que l'objectif principal est celui précédemment cité, il est important que le programme soit cohérent avec le concept d'apprentissage tout au long de la vie et d'apprentissage dans tous les domaines de la vie. L'éducation non formelle dispensée aux jeunes via le programme devra compléter d'autres formes d'éducation et de formation fournies dans le cadre d'autres programmes communautaires.

3.4 Le Comité souhaite que l'action «Soutien à la coopération politique» soit complétée par des:

Séminaires thématiques, conférences, visites d'étude et visites de faisabilité organisés par des organisations de la jeunesse, à destination des jeunes et portant sur différentes questions liées à l'Europe.

3.5 Le budget prévisionnel pour les actions du programme s'élève à 915 millions d'euros à répartir sur une période de 7 ans, ce qui atteint pratiquement le milliard d'euros que le Comité jugeait nécessaire pour le programme «Jeunesse» durant la période 2000-2006. En effet, l'on passe ainsi des 657 millions d'euros ou presque prévus pour ce programme aux 915 millions prévus pour le programme «Jeunesse en action».

Cette évolution positive appelle deux réflexions. Tout d'abord, le budget du programme «Jeunesse» porte sur une période de 5 ans alors que celui du programme «Jeunesse en action» porte sur une période de 7 ans. Ensuite, la population-cible du programme actuel est de 50 millions de jeunes alors que celle du futur programme dépassera les 75 millions.

Cela signifie que nous conservons une dotation moyenne de 12 euros par jeune et que nous sommes encore loin des 20 euros que le Comité recommandait déjà dans son avis sur la proposition établissant le programme «Jeunesse»⁽⁸⁾. Par conséquent, et pour conclure ces réflexions, nous devons admettre que la dotation budgétaire reste insuffisante.

3.6 Le Comité souhaite souligner l'une des recommandations formulées dans la proposition née de l'évaluation à mi-parcours du programme «Jeunesse». Concrètement, nous soutenons pleinement le fait que l'orientation du nouveau programme vers les jeunes de toute condition accorde une place prépondérante aux jeunes qui disposent des opportunités (au sens large du terme) les plus réduites. Dans ce contexte, il est également capital de veiller à ce que les moyens soient également répartis entre les jeunes femmes et les jeunes gens. Le CESE réitère donc son soutien à ces jeunes, soutien qu'il a exprimé dès les premiers avis élaborés en matière de politique de la jeunesse. Il souhaite avoir une information précise concernant la participation réelle à ce programme des jeunes qui disposent de moins d'opportunités.

3.7 Dans le même ordre d'idées, et toujours suite aux recommandations nées de l'évaluation à mi-parcours du programme «Jeunesse», le Comité juge nécessaire d'améliorer la visibilité du nouveau programme «Jeunesse en action» en promouvant une diffusion efficace de l'information afin de faire connaître à autant de jeunes et d'associations que possible l'existence de ce programme et des actions qu'il comprend. Pour ce faire, le Comité estime que cette information doit atteindre directement les établissements d'enseignement, les agences pour l'emploi, les associations et fédérations sportives et tout autre établissement ou organisme au sein duquel les jeunes sont très présents.

3.8 La promotion du concept de citoyenneté européenne et le renforcement du sentiment d'appartenance à une réalité qui ne cesse de se consolider, telle que l'Union européenne, sont des objectifs que nous partageons tous. L'action de l'Union va dans ce sens et la proposition que nous analysons constitue l'une de ses actions spécifiques.

Dans sa communication «La citoyenneté en action: favoriser la culture et la diversité européennes par les programmes en matière de jeunesse, de culture, d'audiovisuel et de participation civique»⁽⁹⁾, la Commission souligne la nécessité pour les citoyens européens d'avoir la possibilité de vivre le sentiment d'appartenance à l'Union, bien que, dans les faits, beaucoup de citoyens la considèrent comme une simple entité politique et économique distante et étrangère.

Le Comité estime qu'il convient de mettre en oeuvre des actions de ce type, qui renforcent ce sentiment de citoyenneté et d'appartenance à l'Union, mais nous pensons également devoir mener une réflexion au sein des institutions européennes et des États membres pour évaluer quelle est notre part de responsabilité dans le fait que ces objectifs ne sont pas pleinement atteints et qu'une partie de la population considère l'Union européenne comme un ensemble d'intérêts économiques étatiques périodiquement remis en question.

3.9 La promotion des valeurs liées à la tolérance, à la solidarité, à l'entente mutuelle et au dialogue avec les autres cultures et entre générations est un objectif que nous devons tous rechercher et soutenir fermement et sans la moindre retenue. Ces valeurs sont reprises explicitement dans la proposition qui nous est présentée et le Comité manifeste son soutien à leur défense.

⁽⁸⁾ J.O. C 410 du 30.12.1998.

⁽⁹⁾ COM(2004) 154 final.

Étant donné que le programme est avant tout destiné aux jeunes et plus spécifiquement aux adolescents ainsi qu'aux jeunes adultes disposant de moins d'opportunités, le Comité estime que la proposition doit insister particulièrement sur certaines valeurs, tout aussi importantes, que le texte actuel ne prend pas en compte. Ces valeurs fondamentales pour une personnalité active et épanouie dans son intégrité chez les jeunes sont liées à la responsabilité, au plaisir du travail bien fait, au respect des règles de vie en société, etc. Dans une société avancée, dans laquelle l'information sur les droits des citoyens est claire et disponible, nous devons également saisir les opportunités qui se présentent pour transmettre aux citoyens, et notamment aux jeunes, ces messages qui renforcent ce type de valeurs. Le programme «Jeunesse en action» peut permettre de soutenir ces valeurs.

3.10 La grande diversité linguistique de l'Union européenne est une preuve supplémentaire de sa richesse culturelle. Le Comité ne cesse de souligner l'importance de l'apprentissage des langues pour améliorer la connaissance et la compréhension entre les citoyens de l'Union.

Nous estimons que le programme «Jeunesse en action» doit également contribuer à la promotion de l'apprentissage des langues, en faisant clairement allusion à la formation linguistique dans ses objectifs généraux et spécifiques.

Nous proposons d'inclure, à l'article 2, paragraphe 3, de la proposition, la reconnaissance de la diversité linguistique au même titre que la diversité culturelle et le caractère multiculturel de l'Europe.

De même, l'objectif 1.d) de l'article 3 devrait être rédigé comme suit: «Développer l'apprentissage interculturel et linguistique au sein de la jeunesse».

3.11 Parmi les aspects du programme davantage basés sur la transmission des valeurs aux jeunes, figure l'initiative «Service volontaire européen» qui, depuis son lancement en tant que programme spécifique en 1998, fut un précieux instrument de promotion de la solidarité entre les jeunes et d'enrichissement en matière de développement personnel. C'est pourquoi nous soutenons la grande diversité de champs d'action qu'elle englobe et nous nous félicitons de constater que, dernièrement, les précédentes recommandations du Comité en ce sens ont été suivies.

3.12 En ce qui concerne le budget prévisionnel assigné à cette action par la fiche financière de la proposition, le montant nous paraît vraiment élevé étant donné que seul un nombre relativement faible de jeunes y participent. Par ailleurs, il ressort d'informations fournies par différents États membres que les responsables ne sont pas en mesure de répondre à l'intérêt que les jeunes manifestent à l'égard des services volontaires. Il est possible que cette situation soit due aux exigences requises concernant la demande de participation et à l'efficacité de l'action. Aussi pensons nous que l'action 1, «Jeunesse pour l'Europe», est plus susceptible de générer la participation et, par conséquent, d'avoir un impact plus fort sur les jeunes ayant le moins d'opportunités. Nous estimons donc qu'il convient d'examiner si la répartition des crédits budgétaires entre les différentes actions correspond aux besoins, tout en prenant en compte les possibilités d'améliorer l'efficacité de certaines actions.

3.13 «La politique de la jeunesse devrait veiller à associer les jeunes à tous les stades du processus décisionnel afin de profiter de leur expérience concrète et de les motiver à agir en tant que citoyens actifs et responsables». Cette phrase, issue des recommandations de l'avis d'initiative sur le «Livre blanc: Politique de la jeunesse»⁽¹⁰⁾ contient une déclaration d'intentions qui pourrait constituer le cadre de référence du programme. Dans la mesure où il suit cette ligne directrice, il parviendra à allier les deux principes fondamentaux définis dans ces objectifs, à savoir la citoyenneté et la participation.

3.14 L'externalisation d'une grande partie des activités du programme exige un effort supplémentaire de contrôle de la cohérence et de la transparence du programme. Nous comprenons cette nécessité de rapprocher la gestion du citoyen mais nous estimons que la Commission doit maintenir sa présence dans la prise de décisions pour la sélection des organisations éligibles au financement par les fonds du programme.

3.15 La perspective d'une vaste décentralisation du programme aux échelons national, régional et local et la participation élargie d'organisations et de personnes à ce programme rendent nécessaire la plus grande rigueur, transparence et visibilité pour garantir le bon usage des fonds publics.

3.16 Dans ce processus de sélection des organisations et d'assignation de fonds aux projets qu'elles présentent, les institutions européennes et les institutions compétentes des pays participants doivent veiller à ce que les fonds du programme «Jeunesse en action» ne servent pas à financer des associations ou organisations qui toléreraient ou abriteraient, délibérément ou par omission, des attitudes intolérantes, violentes, racistes ou xénophobes. C'est pourquoi les organismes chargés de la sélection et de l'approbation des projets, aussi bien à l'échelon communautaire que national, doivent tenir compte des antécédents de ce type d'organisations afin de les exclure expressément de toute sélection.

De même, il convient, dans le processus de sélection des organisations éligibles au financement, de s'assurer que celles qui seront sélectionnées pour recevoir des fonds communautaires ont un certain niveau de représentativité et un certain nombre d'adhérents.

3.17 Nous nous félicitons du texte de la proposition qui précise que sa valeur ajoutée réside dans sa nature-même, à savoir qu'elle est propre à intensifier la collaboration entre les États pour permettre la mobilité des jeunes entre les différents pays. Les États ne peuvent y parvenir de façon isolée. Il est donc absolument nécessaire que tous les pays participants tiennent compte des dispositions de l'article 6, paragraphe 5, de la proposition et s'efforcent au maximum d'éliminer les obstacles à la mobilité qui persistent.

Le Comité s'est exprimé à plusieurs reprises sur cet aspect, aussi bien dans des avis en relation avec d'autres phases de ce programme que dans d'autres avis en relation directe avec les problèmes liés à la mobilité⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ JO C 116 du 20.04.2001.

⁽¹¹⁾ JO C 133 du 28.04.1997 Avis sur le Livre vert «Éducation, formation, recherche : les obstacles à la mobilité transnationale»
JO C 149 du 21.06.2002 Avis sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres».

Au travers de ces avis, nous avons fortement insisté sur la nécessité d'accélérer toutes les initiatives visant à ce que les citoyens en général et les jeunes en particulier puissent participer au programme sans être confrontés à des problèmes administratifs qui en limitent l'accessibilité et qui auraient dû être éliminés auparavant par les États membres.

3.18 L'élargissement de la tranche d'âge des participants, qui s'étend désormais de 13 à 30 ans, est un pas important qui va dans le sens de précédentes recommandations du Comité. Cela suppose la prise en compte d'un segment important de la population étant donné que les participants potentiels sont ainsi au nombre de 75 millions. En ce sens, nous estimons nécessaire de réaliser une étude permettant de mieux caractériser cette classe d'âge (dans son hétérogénéité, mais aussi dans une unité inédite dans l'histoire) et de mieux étayer le programme jeunesse dans l'Union européenne, surtout si celle-ci souhaite suivre les recommandations du groupe de haut niveau sur le devenir des politiques sociales visant à changer le pacte générationnel.

Nous réitérons toutefois notre demande d'abaissement de l'âge de participation aux activités d'échange à 11 ans. En effet, même s'il s'agit de la pré-adolescence, nous pensons que l'apprentissage et la transmission de valeurs dispensés tôt trouvent des modalités spécifiques d'appropriation. Ces échanges s'opèrent systématiquement dans le cadre de structures dûment organisées et en aucun cas à titre individuel.

3.19 L'article 15 de la proposition de décision fixe l'obligation d'une double évaluation du programme: l'une intermédiaire, l'autre ex post. En ce qui concerne l'évaluation intermédiaire, le Comité estime que l'un des aspects importants à étudier est l'incidence du programme sur les différents pays participants. En présence de cette donnée, nous pourrions insister particulièrement sur la promotion de l'information relative à ce programme dans les pays qui participent le moins aux actions de «Jeunesse en action». Ainsi, il s'agirait de tenter de pondérer la répartition des fonds, pour éviter qu'ils se dirigent tous vers des zones disposant d'une puissante structure et d'une grande expérience en matière de développement d'actions dans ce sens et faire en sorte que cette expérience soit transférée à des zones dont la participation aux actions du programme est plus faible.

3.20 Comme nous l'avons déjà signalé dans le présent avis, le programme «Jeunesse en action» est une prolongation des actions des programmes antérieurs dans le domaine de la jeunesse. Il convient donc de rappeler la nécessité de la

présence des partenaires sociaux dans les phases de préparation et d'évaluation postérieure et des organisations de la jeunesse dans la mise en œuvre de certaines actions du programme, surtout lorsqu'elles impliquent du volontariat, afin d'éviter d'éventuelles distorsions du marché du travail et la substitution anormale de l'emploi par des activités de volontariat. De même, nous voulons éviter que l'emploi qualifié soit remplacé par le volontariat.

3.21 En outre, le Comité économique et social européen souligne la nécessité d'un renforcement de la collaboration entre les partenaires sociaux et les organisations de la jeunesse, ou qui travaillent dans le domaine de la jeunesse, en ce qui concerne les mesures de soutien aux initiatives des jeunes définies dans l'action «Jeunesse pour l'Europe». L'expérience de nos organisations peut être un important facteur stimulant de l'esprit d'initiative et d'entreprise et de la créativité des jeunes Européens.

3.22 Le Comité appuie l'inclusion de mesures de soutien aux associations de la jeunesse car elles constituent des instruments de promotion de la participation des jeunes à la société civile. En ce sens, nous considérons qu'il convient d'insister particulièrement sur la promotion de ce type d'associations dans les endroits où les jeunes sont le moins représentés par les organisations existantes.

De même, en ce qui concerne les perspectives financières exposées dans la fiche accompagnant la proposition, nous faisons part de notre désaccord quant à la réduction budgétaire que suppose la somme prévue pour le soutien aux organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse. Nous estimons que, afin de maintenir la cohérence avec les objectifs du nouveau programme, le poids proportionnel de cette action ne doit pas diminuer par rapport au programme «Jeunesse».

3.23 Le Comité exprime son soutien à la nouvelle initiative lancée par les chefs d'État et de gouvernement de France, d'Allemagne, d'Espagne et de Suède en faveur de la conclusion d'un pacte pour la jeunesse européenne dans le cadre des objectifs de la stratégie de Lisbonne pour développer de nouvelles formes de participation politique des jeunes.

Nous estimons que ce pacte devrait être considéré comme un instrument permettant d'obtenir des résultats dans des domaines tels que l'emploi, l'inclusion sociale et l'éducation, dans le cadre de la politique de la jeunesse de l'UE et du programme «Jeunesse en action», et comme un nouveau thème du nouvel agenda de la politique de la jeunesse de l'UE.

Bruxelles, le 10 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant ayant recueilli un nombre de voix favorables représentant au moins un quart des suffrages exprimés, a été repoussé au cours des débats.

Nouveau paragraphe 3.14

La Commission devrait s'assurer que les travaux des agences nationales qui gèrent le programme «Jeunesse» sont coordonnés, afin que la décentralisation de sa mise en oeuvre dans les États membres n'engendre pas de nouveaux obstacles pour l'accès à ce programme.

Les travaux et les pratiques des agences nationales devraient être suivis et évalués par un comité composé de représentants de la Commission européenne et des partenaires sociaux concernés, durant toute la période de mise en œuvre du nouveau programme «Jeunesse en action».

Exposé des motifs

Le programme «Jeunesse en action» proposé est beaucoup plus décentralisé que le programme «Jeunesse» actuel. Lors de la mise en œuvre, les agences nationales pour la jeunesse des pays participant au programme jouent le premier rôle et prennent les décisions importantes. Elles définissent les priorités nationales et décident de nombreux détails de la mise en œuvre du programme. La décentralisation constitue un problème important pour de nombreux réseaux et organismes européens de la jeunesse, du fait de priorités nationales différentes selon les agences nationales et des approches différentes de ces dernières en matière de partenariat. Les organisations européennes de la jeunesse et leurs branches dans les différents pays ne peuvent pas coopérer comme elles le souhaiteraient.

Résultat du vote

Voix pour: 51

Voix contre: 72

Abstentions: 30

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la BEI dans les partenariats publics/privés (PPP) et l'impact sur la problématique de la croissance»

(2005/C 234/12)

Le 27 avril 2004, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «Le rôle de la BEI dans les partenariats publics/privés (PPP) et l'impact sur la problématique de la croissance».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 février 2005 (rapporteur: M. LEVAUX).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 10 mars 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 153 voix pour, 0 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le présent avis reprend de très larges extraits de la note d'information établie par la BEI pour le CESE en juillet 2004 ⁽¹⁾.

1.2 Actuellement, les pays européens utilisent de manière très variée le système des partenariats publics privés (concessions et autres formes de contrats). Le terme PPP recouvre des situations très variées et, pour la BEI, la principale caractéristique d'un PPP tient au fait qu'il implique une relation de partage des risques entre les promoteurs publics et privés sur la base d'un engagement commun lié à la réalisation d'un objectif d'intérêt public.

2. Problématique du PPP et du rôle de la BEI

2.1 Une histoire européenne

2.1.1 Il y a 2000 ans, la charge du transport proprement dit des courriers de l'empire romain était pris en charge par l'empereur, s'agissant de la «vehiculatio», et par les collectivités locales (les municipales) s'agissant des «stationes», c'est-à-dire des stations postales.

Le contrat passé après adjudication par les municipalités avec des gestionnaires de ces énormes hôtels postaux confiait à ceux-ci le soin de construire, d'entretenir les lieux et de faire fonctionner l'hôtel pendant cinq ans, un «lustrum» durée relativement habituelle en droit romain et que l'on retrouve fréquemment dans le domaine foncier (les contrats de précaires notamment). Il va falloir attendre douze siècles pour voir réapparaître ce contrat.

Non seulement les postes de l'Empereur Auguste étaient fondées sur un contrat de concession mais il en était de même pour la construction des ports, des thermes, des marchés et même des routes!

2.1.2 Au XIX^{ème} siècle, le réseau européen des chemins de fer s'est entièrement réalisé sous la forme de contrats de concessions non seulement dans les voies ferroviaires ou les ouvrages d'art mais aussi pour les services publics municipaux: eau, gaz, électricité, enlèvement des ordures ménagères, téléphone, etc.

2.1.3 Le droit des marchés publics est d'ailleurs largement issu du droit des concessions dans la plupart des états membres.

2.1.4 Au XX^{ème} siècle, le contrat de concession permet de réaliser non seulement des autoroutes et des parkings mais aussi des réseaux d'eau, des musées, des aéroports, des tramways ou des métros, des équipements de quartiers urbains, des rénovations intégrales d'écoles et d'hôpitaux ...

2.1.5 De nombreux pays se sont engagés dans le PPP et le CESE en a dressé une brève synthèse dans son avis ⁽²⁾ sur le «Livre Vert sur les PPP et le droit communautaire des marchés publics et des concessions», adopté le 27/10/2004.

2.2 Description par la BEI de son cadre d'action

2.2.1 Le Conseil européen d'octobre 2003 a invité la Commission et la BEI à étudier les moyens de mobiliser au mieux le soutien financier des secteurs public et privé en faveur de l'Initiative de croissance, et de mieux prendre en compte un certain nombre d'initiatives qui devraient contribuer au développement des PPP.

2.2.2 La Commission a donc préparé, avec l'aide de la Banque, une série de mesures qui ont été incorporées dans l'Initiative de croissance, laquelle a été approuvée par le Conseil européen de Bruxelles en décembre 2003. Les propositions étaient centrées sur l'instauration d'un cadre réglementaire, financier et administratif propre à encourager l'investissement privé, et sur la mobilisation des ressources financières communautaires, les États membres étant par ailleurs invités à continuer de recentrer les dépenses publiques sur les domaines favorisant la croissance sans accroître les budgets publics.

⁽¹⁾ «Le rôle de la BEI dans les partenariats public-privés (PPP)», Banque européenne d'investissement, juillet 2004. Ce document a été préparé pour le groupe d'étude du CESE. Il peut être demandé par e-mail auprès du Secrétariat du CESE: eco@esc.eu.int

⁽²⁾ Avis du CESE «Concessions et partenariats publics-privés» (JO C 120 du 20.5.2005) sur le «Livre Vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions» - COM(2004) 327 final.

2.2.3 Les propositions faites au Conseil par la BEI concernaient, pour l'essentiel, l'octroi d'importantes ressources complémentaires tant pour les réseaux trans-européens (RTE) que pour l'initiative i2i ⁽³⁾, qui sont les deux principaux volets de l'Initiative de croissance ⁽⁴⁾. La BEI s'est engagée (...):

- à œuvrer de son mieux pour élargir la gamme des instruments financiers utilisés en faveur de ces deux volets essentiels, notamment en matière de financements destinés aux PPP (...);
- à renforcer ses liens institutionnels avec la Commission, les États membres, les institutions financières spécialisées (notamment les groupes de travail nationaux chargés des PPP), ainsi qu'avec le secteur bancaire et les marchés des capitaux, afin d'appuyer le développement des financements publics et privés destinés à ces secteurs très prioritaires.

2.2.4 Les engagements pris par la BEI dans le cadre de l'Initiative de croissance correspondaient à une évolution et un renforcement naturels de mesures déjà prises par la Banque, au cours des dix années précédentes, pour encourager le secteur privé à participer davantage au financement d'infrastructures publiques (...).

2.2.5 Le CESE a souligné dans son «Avis sur le Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions» ⁽⁵⁾ les différences importantes de recours au PPP dans les États membres. Il note également que les collectivités publiques locales ou décentralisées sont souvent plus pragmatiques que les États pour effectuer des montages en PPP.

3. L'évolution des PPP en Europe décrite par la BEI

3.1 Les caractéristiques des PPP

3.1.1 L'expression «partenariat public-privé» (PPP) est communément utilisée depuis les années 90; toutefois, il n'existe pas de modèle européen unique de PPP (...).

3.1.2 En Europe, les nouveaux investissements liés aux infrastructures sont de plus en plus souvent réalisés dans le cadre de divers montages de PPP reposant sur le principe d'une participation du secteur privé, avec partage des risques, à la fourniture d'infrastructures publiques, moyennant paiement soit par l'utilisateur, soit par les fonds publics d'une redevance proportionnelle au service fourni et ou au risque transféré au secteur privé. Ces infrastructures publiques comprennent, à titre d'exemple, les aéroports, les chemins de fer, les routes, les ponts, les tunnels, les installations environnementales (comme les incinérateurs de déchets et les stations d'épuration) et les

bâtiments publics, notamment les bureaux administratifs, les écoles, les hôpitaux et les prisons (...).

L'annexe 2 illustre le stade de développement fin 2003 des programmes de PPP, des systèmes juridiques y afférents et des organismes publics concernés dans l'UE-25 (...).

3.1.3 Pour le secteur public, le principal objectif d'un programme de PPP est de mobiliser les compétences du secteur privé en vue d'améliorer les services fournis par le secteur public. (...) Aussi les PPP se caractérisent souvent par les mesures ou exigences suivantes de la part du secteur public:

- passation de marchés de services, et non d'acquisition d'un actif;
- définition des besoins sur la base de résultats, et non en termes d'intrants;
- rémunération du secteur privé en fonction du degré et de la qualité des services réellement fournis;
- mise en œuvre parfois obligatoire d'une approche fondée sur la durée de vie pour la conception, la construction et l'exploitation des actifs d'un projet lorsqu'il apparaît clairement que les éléments qui composent le projet ne peuvent être fournis séparément à un meilleur prix;
- optimisation du transfert des risques au secteur privé, basée sur le principe selon lequel chacun des risques concernés doit être géré par la partie à une transaction qui est la mieux à même de le faire;
- obligation pour le partenaire privé de collecter la totalité ou une partie des ressources nécessaires pour financer les investissements liés au projet lorsqu'il apparaît clairement que le coût plus élevé du financement est compensé par la réduction d'autres coûts et par la rapidité de mise en œuvre du service rendu;
- recours à divers modes de rémunération, tels que recettes commerciales, péages fictifs, paiements en fonction de la disponibilité, etc.

3.2 Les moteurs du développement des PPP en Europe

3.2.1 Les montages de type PPP (...) peuvent jouer un rôle important dans la mise en place des infrastructures à travers l'Europe (...). Pourvu que la coopération entre le secteur public et le secteur privé utilise pleinement les avantages des deux secteurs et les synergies potentielles de leur coopération, les PPP peuvent contribuer à l'amélioration des services publics en termes quantitatifs et qualitatifs.

⁽³⁾ Le programme i2i du groupe BEI met en œuvre des prêts à moyen ou long terme et des prises de participation ainsi que des structures de contre-garanties. Il tient compte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Plus d'informations sur ce programme sont disponibles sur la page web de la BEI www.bei.org.

⁽⁴⁾ Voir la note présentée au Conseil ECOFIN du 25 novembre 2003 – Document CA 03/515.

⁽⁵⁾ Avis du CESE «Concessions et partenariats publics-privés» (JO C 120 du 20.5.2005) sur le «Livre Vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions - COM(2004) 327 final».

3.2.2 Les PPP permettent de tirer profit de l'efficacité du secteur privé et de mettre en place des mécanismes de partage des risques appropriés entre le secteur public et le secteur privé. Malheureusement, cela n'a pas toujours été le cas, en particulier pour certains grands projets de technologie de l'information. La possibilité de transférer puis, à terme, d'équilibrer le risque et sa rétribution dans le cadre d'une structure de projet s'est avérée capitale car elle permet aux PPP d'optimiser le rapport coûts-résultats de l'action du secteur public (...).

3.2.3 Cette évolution, qui s'est accompagnée de réformes des règles de passation des marchés publics, a permis au secteur privé de réagir de façon positive à ces nouvelles opportunités de s'impliquer dans la livraison et l'exploitation d'infrastructures publiques dans de nombreux pays de l'UE (...).

3.2.4 Cela permet en outre aux sociétés privées de plus petite dimension, notamment aux PME, de participer à des projets de grande envergure (et d'accéder à des prêts à long terme) selon des modalités qui auraient été problématiques dans le cadre de marchés classiques du secteur privé, «financés par le bilan» (...).

3.2.5 Suite aux problèmes financiers connus par le secteur public, causés par une politique qui a négligé pendant des années les investissements nécessaires dans les services publics, l'amélioration des services publics nécessite une augmentation du volume des investissements, et l'accélération de la mise en œuvre de projets qu'il ne serait probablement pas possible de financer dans le cadre de marchés classiques. Toutefois, l'adoption par le secteur public d'une approche novatrice du financement de projets d'investissements peut présenter un meilleur rapport coûts résultats qu'un PPP.

3.2.6 La BEI souligne: «Étant donné qu'un grand nombre de ces projets sont classés parmi les opérations inscrites au bilan pour la comptabilisation des déficits publics, conformément aux lignes directrices du système européen de comptes SEC 95 ⁽⁶⁾ la question de leur traitement dans le cadre de la comptabilité publique n'est que l'un des nombreux facteurs dont les pouvoirs publics peuvent tenir compte pour décider d'autoriser un programme global de PPP, et ce n'est certainement pas le plus important». Le CESE rappelle qu'EUROSTAT ⁽⁷⁾ a défini des règles d'enregistrement dans la comptabilité publique des États membres des projets en PPP. Celles-ci tiennent compte:

- des modalités du transfert par le partenaire public au partenaire privé du risque de construction,
- des critères de disponibilité de l'ouvrage,
- et, parfois, de la demande de l'utilisateur.

⁽⁶⁾ Au Royaume-Uni, par exemple, environ 60 % de l'ensemble des transactions relatives aux PPP sont inscrites au bilan.

⁽⁷⁾ Décision d'EUROSTAT sur le déficit de la dette – traitement des partenariats public-privé, communiqué de presse STAT/04/18 du 11 février 2004.

3.2.7 Le CESE reconnaît les progrès apportés par le développement des PPP, mais il subsiste toutefois de nombreux obstacles qu'il faudra surmonter avant que les autorités publiques des États membres pratiquent régulièrement ce partenariat.

3.3 Les PPP et le rapport coûts-résultats

3.3.1 Pour les pouvoirs publics qui s'appêtent à lancer un programme de PPP, le point essentiel à examiner est celui de l'optimisation du rapport coûts-résultats. (...) Le principe «pas de rémunération sans service fourni» devrait permettre de s'assurer que le partenaire privé est incité à livrer et à exploiter les actifs du projet dans les délais. (...) Dans certains pays, les marchés publics traditionnels souffrent dans certains cas des retards de construction et des dépassements de coûts importants, mais certains PPP ont également rencontré ce type de problème. À cet égard, lorsque les obligations de maintenance tout au long du cycle de vie incombent au secteur privé, les exploitants sont incités à optimiser les dépenses d'investissement et de maintenance pendant la durée du projet (...). Mais, l'on dispose également d'exemples où les exploitants continuaient à se prévaloir de leurs contrats alors qu'il s'était produit des changements de circonstances inattendus, ou que les coûts prévus s'avéraient inexacts.

3.3.2 L'intérêt du transfert des risques pour le secteur public doit être démontré au cas par cas, pour chaque projet, conformément à une méthodologie adoptée d'un commun accord et généralement désignée par l'expression «Public Sector Comparator» (comparateur du secteur public) ou «PSC». (...) Les procédés permettant de diffuser les meilleures pratiques, tels que la création de groupes de travail PPP et d'unités spécialisées et l'utilisation d'instruments de référence généralement acceptés afin de mesurer le rapport coûts-résultats, peuvent également s'avérer extrêmement utiles (...). Le CESE remarque que plusieurs États membres ont constitué des unités d'experts pour la mise en place des contrats de PPP et la sélection des meilleures pratiques. Aussi préconise-t-il que des comparaisons systématiques entre les projets menés par des autorités publiques et des entreprises privées (coût, performance, etc.) se généralisent et qu'une coordination européenne s'opère à travers un groupe d'experts à haut niveau.

4. La participation de la BEI aux PPP

4.1 Principes régissant les financements

4.1.1 Tout d'abord, la Banque exige que tous les projets PPP qu'elle soutient soient robustes financièrement, viables sur les plans économique et technique, conformes à ses normes environnementales, et qu'ils fassent l'objet d'appels à la concurrence conformément aux règles de passation des marchés de l'UE (...).

4.1.2 Dans toute la mesure du possible, la BEI intervient à un stade précoce des projets, avant le début de la passation des marchés, et elle coopère sur une base non exclusive avec l'ensemble des soumissionnaires (...) au cours de la phase d'appel d'offres. Cette démarche permet de s'assurer que les soumissionnaires sont sélectionnés en tenant compte, notamment, de la mesure dans laquelle ils transfèrent au secteur public les avantages financiers liés à la participation de la BEI.

4.1.3 Le principe de la Banque en matière de complémentarité avec les autres bailleurs de fonds (...) est maintenu dans les montages (...).

4.1.4 Ainsi de nombreux prêts BEI concernant des projets de type PPP sont assortis de garanties bancaires ou d'une assurance monobranche soit jusqu'à l'échéance, soit jusqu'à ce que le projet ait fait ses preuves sur le plan opérationnel (...).

4.1.5 La qualité de crédit du portefeuille PPP de la Banque est renforcée par le soutien que le secteur public accorde aux flux de paiements destinés à de nombreux projets PPP. En effet, dans de nombreux projets de type PPP (comme ceux concernant les hôpitaux et les écoles au Royaume-Uni), les obligations de paiement sont exclusivement à la charge du secteur public et les concessionnaires ne sont en aucune manière exposés aux risques liés à la demande. En outre, les PPP bénéficient, en règle générale, d'un cadre réglementaire et contractuel solide. (...) Enfin, bien que le volume d'activité lié aux PPP ait augmenté (annexe 3), le montant des prêts concernés demeure relativement limité eu égard au montant global des prêts (...).

4.1.6. Le CESE observe que la BEI finance des projets de PPP dans une fourchette de un sixième à la moitié du montant global de l'investissement.

4.2 *L'encours de projets PPP de la Banque*

4.2.1 Encours BEI par nature

En 2003, la Banque a accordé des prêts d'un montant total de 2,7 milliards d'EUR en faveur de 17 nouveaux projets PPP. Sur la base de son portefeuille, ces opérations ont porté l'encours global de projets PPP de la BEI à 14,7 milliards d'EUR pour l'encours nominal et à 5,9 milliards d'EUR pour l'encours pondéré en fonction des risques. Les principaux encours du portefeuille PPP (...) figurent en annexe 4 — tableau A.

4.2.2 Encours BEI par pays

Pour ce qui est des encours par pays, ils figurent en annexe 4 — tableau B. Les encours pondérés en fonction des risques sont actuellement concentrés au Royaume-Uni, au Portugal et en Espagne (...).

4.3 *Durée des prêts*

Les prêts en faveur de projets PPP se caractérisent par de longues durées d'amortissement (...) (annexe 4 — tableau C).

4.3.1 Ventilation des encours BEI par durée des prêts

Au 31 décembre 2003, 83 % des encours nominaux de projets PPP et 87 % des encours pondérés en fonction des risques concernaient des prêts d'une durée de 20 ans et plus. Les durées les plus longues concernent les infrastructures sociales (principalement les hôpitaux, qui se caractérisent par de longues durées de vie économique et par des engagements solides du secteur public), ainsi que les secteurs de l'aménagement urbain et des transports locaux pour lesquels la durée des prêts est généralement comprise entre 25 et 30 ans (...). Le CESE souligne que les prêts sont de longue durée, aussi faut-il parfois du temps avant de conclure sur les premiers PPP. Il n'est donc pas possible à ce stade de parvenir à un jugement définitif sur leur intérêt. En outre, les circonstances évoluent inévitablement sur une période aussi longue. La rigidité des PPP peut donc restreindre la flexibilité du secteur public dans sa réponse aux nouvelles évolutions qui bénéficient au public. ⁽⁸⁾

4.3.2 Encours futurs BEI

Ils font apparaître une tendance à l'augmentation de la durée des prêts pour les projets PPP ⁽⁹⁾. (...) Il convient également de noter que ces durées deviennent la norme exigée par le secteur public, et qu'elles s'expliquent par la nécessité d'harmoniser la durée des prêts, même si c'est avec prudence, avec les profils de recettes des projets PPP.

5. Les enseignements tirés de l'expérience de la BEI en matière de PPP

5.1 *La sélection, l'instruction et le suivi des projets PPP*

L'expérience montre les avantages d'un dialogue précoce entre la Banque et les autorités publiques concernées en vue d'identifier les projets les mieux appropriés (...) lui permettant de centrer une grande partie de ses opérations PPP sur les secteurs prioritaires (réseaux transeuropéens, éducation et i2i, santé) et les zones de développement régional. Les PPP se sont traduits par des besoins supplémentaires en ce qui concerne les capacités d'instruction, de montage et de négociation de la Banque (...).

⁽⁸⁾ Le CESE, dans son avis «Concessions et partenariats publics-privés» (JO C 120 du 20.5.2005), a pris position pour un examen à long terme après retour des expériences.

⁽⁹⁾ Près de 30 % de ces encours futurs ont des durées d'amortissement supérieures à 30 ans.

5.2 Questions relatives à la passation des marchés et aux aides d'État

5.2.1 La passation de marchés dans des conditions concurrentielles appropriées est l'une des conditions clés du succès d'un PPP. Le processus d'appel à la concurrence peut s'avérer complexe et nécessiter un personnel très compétent tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Dans certains cas, la mise en place d'un PPP peut impliquer des négociations longues et coûteuses; dans d'autres cas (souvent dans les pays qui ont l'expérience des concessions), il peut arriver qu'il soit possible de simplifier la passation des marchés tout en conservant les pressions concurrentielles. L'examen de la procédure de passation des marchés est un élément essentiel des travaux de diligence raisonnable effectués par la BEI sur les projets PPP (...).

5.2.2. Le CESE estime utile que, dans le cadre d'une saine concurrence, les projets dans lesquels la BEI apporte son concours respectent le droit européen de concurrence notamment au niveau des aides publiques d'État. À ce sujet le CESE rappelle sa position dans l'avis sur le livre vert précité ⁽¹⁰⁾.

5.3 Performance des projets PPP

5.3.1 Les instances nationales d'audit ont accordé une attention particulière aux performances de nombreux projets PPP financés dans leurs domaines respectifs de compétence, ainsi qu'à leur rapport coûts-résultats (...).

Pour évaluer les résultats des projets PPP, le Comité recommande de recourir à toutes les analyses disponibles et dans tous les pays qui ont réalisé des projets PPP. Il est vrai que c'est le Royaume-Uni qui a le plus recouru à cet instrument pour financer des services publics, mais il existe aussi des expériences de ce type dans d'autres pays. En outre, il faut tenir compte des analyses de la part de toutes les sources disponibles pour obtenir des évaluations complètes, notamment en ce qui concerne les expériences des partenaires sociaux, en particulier des syndicats, en ce qui concerne l'évolution des conditions de travail, et des consommateurs, en ce qui concerne la qualité des services.

5.3.2 L'annexe 5 contient des extraits de rapports publiés par le *National Audit Office* ⁽¹¹⁾ du Royaume-Uni. Ces rapports indiquent que les performances des projets PPP réalisés au Royaume-Uni ont été bonnes en règle générale, notamment pour ce qui est des coûts et des délais afférents aux grandes infrastructures, malgré quelques lacunes concernant les premiers projets relatifs aux établissements scolaires; ils ont également été très utiles pour souligner les difficultés rencontrées ou les erreurs commises, notamment dans le secteur des technologies de l'information pour lequel les PPP se sont généralement avérés inefficaces à ce jour. Des rapports similaires ⁽¹²⁾

ont également été publiés par les instances d'audit d'autres pays; à titre d'exemple, on peut citer le rapport critique publié récemment par le *Tribunal de Contas* portugais sur le programme SCUT ⁽¹³⁾.

5.3.3 Globalement, au vu de son expérience, la BEI estime que les projets qu'elle a financés ont enregistré de bonnes performances. S'agissant des opérations de construction, les projets ont généralement été terminés aux dates d'achèvement prévisionnelles fixées dans les contrats. Sur l'ensemble du portefeuille, un seul projet a subi des retards importants (...).

5.3.4 En règle générale, les projets atteignent les niveaux de performance opérationnelle prévus dans un délai de six à douze mois suivant le commencement des opérations. (...) Les contrôles applicables aux projets BEI au titre de la levée de garanties et du refinancement se sont généralement avérés concluants dans des délais appropriés.

5.4 Priorités sectorielles

5.4.1 Comme indiqué ci-dessus, l'on peut observer de façon constante que, dans la plupart des pays, les passations de marchés de type PPP sont d'abord centrées sur le secteur des transports. Par la suite, les pays effectuent souvent un transfert progressif en faveur d'autres secteurs (comme l'éducation, la santé, l'énergie, l'eau et le traitement des déchets) pour lesquels les techniques de passation des marchés PPP sont perçues comme étant tout aussi intéressantes (...).

5.4.2 Le Royaume-Uni, par exemple, a nettement mis l'accent sur l'importance des montages de type PPP dans les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé — le plus important de l'histoire du *National Health Service*. Depuis 1997, 64 projets hospitaliers de type PPP, d'un montant en capital de 11,1 milliards de GBP (15,7 milliards d'EUR), ont reçu l'aval du ministère de la santé du Royaume-Uni, lequel a autorisé l'ouverture de la procédure de passation des marchés. Sur l'ensemble de ces projets, 27, d'un montant de 3 milliards de GBP (4,3 milliards d'EUR), ont été achevés et sont opérationnels, ou sont en cours de construction (...).

5.4.3 Au moins trois autres pays d'Europe (Portugal, Espagne et Italie) se proposent actuellement de lancer d'importants programmes de PPP dans le secteur de la santé.

5.4.4 L'on peut également observer que les programmes de PPP nationaux commencent souvent par des projets relativement importants, appuyés par le pouvoir central, et se poursuivent avec des projets de plus petite dimension (parfois à caractère répétitif) au niveau des collectivités locales ou des autorités régionales.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE «Concessions et partenariats publics-privés» (JO C 120 du 20.5.2005) sur le «Livre Vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions - COM (2004) 327 final».

⁽¹¹⁾ Disponibles sur le site: www.nao.org.uk.

⁽¹²⁾ www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anual/2003/ra-2003-res.pdf

⁽¹³⁾ Rapport disponible sur le site web www.tcontas.pt

5.4.5 Le Comité souligne la nécessité d'avoir une approche globale en matière de recherche, de développement et d'innovation dans le cadre de la politique économique de l'Union européenne. Le CESE considère que le potentiel des capacités de la Banque européenne d'investissement est sous-exploité dans ce secteur. C'est la raison pour laquelle il souhaite l'inviter à diriger une partie considérable de ses ressources financières vers ce domaine, et notamment vers la recherche appliquée et l'innovation. Cela requiert une utilisation créative de tous les instruments de la BEI, y compris les PPP dans le domaine de la recherche, qui peut être considérée la plupart du temps comme un service public.

6. Remarques sur les paiements et les montages de type PPP

6.1 Le montage des systèmes de paiement relatifs aux projets PPP figurant dans le portefeuille de la BEI sont d'une diversité considérable, qui reflète celle des montages de type PPP mis sur pied en Europe (...).

6.2 Les paiements publics jouent un rôle essentiel. Dans certains cas, les concessionnaires ont été directement encouragés à améliorer la sécurité (grâce à une maintenance efficace, à un éclairage amélioré, etc.) au moyen de paiements liés aux taux d'accident.

6.3 En pratique, la Banque a observé une tendance générale du secteur public à passer des péages aux paiements basés sur la disponibilité dans les PPP relatifs aux transports. Toutefois, la possibilité d'utiliser les différents systèmes de paiement inhérents aux montages de type PPP afin de réaliser des objectifs d'intérêt public différents et d'optimiser le partage des risques, est une caractéristique essentielle et un point fort des PPP (...).

6.4 En outre, étant donné que la Commission (...) entend utiliser les fonds structurels de cohésion pour financer partiellement, s'il y a lieu, la contribution du secteur public dans les nouveaux États membres, la collaboration des groupes de travail nationaux avec la Direction Générale Politique régionale et les autres services de la Commission est vivement souhaitable (...).

7. L'apport du savoir faire de la BEI dans le cadre des PPP

7.1 La BEI a apporté une valeur ajoutée significative aux PPP qu'elle a financés. D'un point de vue financier, la longue durée des prêts et des périodes de différé proposée par la Banque est particulièrement appropriée pour les grandes infrastructures, étant donné la longue durée de vie économique des actifs financés et l'évolution que suivent généralement les cash-flows au cours du projet (...).

7.2 Par ailleurs, le coût des fonds BEI permet au secteur public de tirer un meilleur profit de ces opérations. Ces caractéristiques, en renforçant l'économie des projets, profitent également aux autres bailleurs de fonds participants (...).

7.3 À cet égard, les critères rigoureux de la BEI en matière de diligence raisonnable, et son engagement de conserver jusqu'à l'échéance la dette afférente aux projets (pas de cession ni de syndication de la dette, comme cela est courant parmi les autres organismes de prêt de premier plan), offrent au secteur public une stabilité, une solidité et une expérience considérables ainsi qu'une importante valeur ajoutée.

7.4 La capacité de la Banque à conseiller les organismes publics en amont sur l'élaboration des programmes de PPP ou sur des projets phares individuels prioritaires, que ce soit directement ou indirectement a également été très appréciée par les organismes du secteur public qui ont bénéficié à ce jour de ces prestations (...).

7.5 À cet égard, la participation de la Banque à un projet peut jouer un rôle important, compte tenu de son statut unique de bailleur de fonds «impartial» ne poursuivant pas de but lucratif, investi d'une mission d'intérêt public et possédant une expertise technique considérable, en instaurant la confiance entre les parties publiques et privées à une transaction. À titre d'exemple, ce rôle de catalyseur de la Banque a été particulièrement reconnu dans le cadre du projet relatif au pont sur le Tage, projet phare du programme de PPP portugais.

7.6 Enfin, la BEI a pu également mettre sur pied des montages financiers souples et innovants pour les projets PPP. (...) Comme indiqué dans le cadre de l'Initiative de croissance, la Banque s'emploie en outre à développer une gamme étendue d'instruments financiers tels que garanties, dette de second rang ou mezzanine, Fonds pour les infrastructures, et à intensifier selon que de besoin le recours à la titrisation, afin de faciliter une participation accrue du secteur privé à la fourniture d'infrastructures publiques. Ces innovations, et l'intérêt suscité par les normes de diligence raisonnable de la Banque parmi les autres bailleurs de fonds, contribuent à conférer à la Banque un rôle de catalyseur pour d'autres sources de financement (...).

7.7. Le CESE note que la BEI peut contribuer à soutenir les autorités publiques, en réduisant les coûts et en appliquant une politique rigoureuse d'évaluation des projets et de transferts de risques, dans la réalisation de projets PPP dans les États membres.

8. Conclusions

8.1 Le CESE se félicite de la contribution importante de la BEI dans le développement des PPP et le soutien à la croissance et à l'amélioration des services publics dans les États membres, grâce aux financements apportés pour réaliser les ouvrages situés dans les domaines:

- des réseaux transeuropéens et de la modernisation des infrastructures de transport;
- de l'enseignement scolaire et universitaire;
- des soins de santé primaires et secondaires;
- de l'amélioration de l'environnement (...).

Toutefois, le CESE recommande à la BEI d'ajouter le domaine du financement de la recherche appliquée et de l'innovation, inclus les brevets, pour permettre à l'Union européenne de s'imposer sur le marché mondial.

8.2 Le CESE a souligné dans son «Avis sur le Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions» ⁽¹⁴⁾ la nécessité de:

- respecter les normes sociales et les règles de santé et d'accessibilité dans les constructions réalisées en PPP. La BEI, dans les constructions qu'elle co-finance, devrait s'assurer de leur respect lors des différentes phases de conception, réalisation et gestion des ouvrages concernés;
- maintenir une saine concurrence entre les entités publiques et privées. Aussi l'attention de la BEI dans les projets auxquels elle participe doit-elle porter sur le respect d'une stricte égalité de compétition (juridique et fiscale) entre les entités publiques et privées, notamment aucune aide d'État

ne doit venir troubler le processus d'attribution d'un tel contrat;

- évaluer de façon systématique les projets PPP en appliquant une liste de critères tenant compte de l'évolution des coûts des différentes alternatives et des expériences faites par tous les acteurs concernés, y compris les salariés et les consommateurs.

8.3 Le CESE considère que toutes les entités d'experts publics en matière de PPP des États membres doivent collaborer entre elles et avec la BEI, afin de pouvoir transmettre à la Commission les expériences cumulées des meilleures pratiques permettant d'entamer un débat pour améliorer le cadre législatif européen.

8.4 Compte-tenu de l'importance des encours de la BEI et de son expérience dans les PPP, le CESE suggère qu'une fois par an, à l'ordre du jour des Conseils Ecofin et Compétitivité figure l'examen d'un rapport sur les PPP présenté conjointement par la Commission et la BEI.

Bruxelles, le 10 mars 2005.

La présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE «Concessions et partenariats publics-privés» (JO C 120 du 20.5.2005) sur le «Livre Vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions - COM(2004) 327 final».

ANNEXE 1

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants ayant recueilli un nombre de voix favorables représentant au moins un quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats.

Paragraphe 4.1.5: Ajouter le texte suivant après la 2^{ème} phrase:

D'ailleurs, dans un certain nombre de projets, il est malaisé de cerner le risque qui a été transféré au secteur privé.

Exposé des motifs

Sera donné oralement

Résultat du vote:

Voix contre: 69

Voix pour: 47

Abstentions: 17

Paragraphe 5.3.2: Ajouter le texte suivant après la 2^{ème} phrase:

Toutefois, certains partenaires sociaux considèrent que le groupe de travail du ministère des finances britannique n'est pas un organe impartial, étant donné qu'il a pour mission de promouvoir les PPP. En conséquence, son évaluation optimiste est discutée, en particulier considérant le fait que la plupart des PPP ne sont pas encore parvenus à maturité, et que l'un des premiers, le Skye Road Bridge, a dû être racheté par le secteur public.

Exposé des motifs

Sera donné oralement.

Résultat du vote:

Voix contre: 74

Voix pour: 48

Abstentions: 13

Avis du Comité économique et social européen sur «Les nouveaux États membres et les grandes orientations de politique économique»

(2005/C 234/13)

Le 29 janvier 2004, le Comité économique et social européen a, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, décidé d'élaborer un supplément d'avis sur les «Les nouveaux États membres et les grandes orientations de politique économique».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 février 2005 (rapporteur: M. Harri KOULUMIES).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 10 mars), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 170 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

RÉSUMÉ

Les grandes orientations de politique économique pour la période 2003-2005 renforcent la stratégie de politique économique dont les trois éléments essentiels sont le centrage des politiques macroéconomiques sur la croissance et la stabilité, l'augmentation du potentiel de croissance en Europe par le biais de réformes économiques et le renforcement du développement durable. La Commission européenne a dans le même temps souligné l'ampleur des défis auxquels les nouveaux États membres sont confrontés. Il y a lieu de noter que les effets de l'élargissement sont répartis de manière inégale dans l'UE.

Il est probable que la majorité des nouveaux États membres souhaiteront faire rapidement partie de la zone euro. Pour respecter les conditions d'adhésion, ces pays devront faire preuve de discipline et adopter une politique économique durable. Une réforme du pacte de stabilité est nécessaire pour son bon fonctionnement à long terme. Cette réforme doit être mise en place de manière à garantir les conditions à long terme de la croissance économique de l'UE et à renforcer l'engagement de tous en faveur des objectifs communs. L'exigence d'une amélioration de la compétitivité concerne l'ensemble des États membres de l'UE. Atteindre le niveau actuel de productivité des États membres de l'UE-15 ne suffira pas à long terme aux nouveaux États membres. Il conviendra d'investir davantage sur tout le territoire de l'UE dans les technologies de l'information et de la communication, les activités de R&D ainsi que l'éducation et la formation. Outre la durabilité économique et sociale, il importe également de garantir un développement environnemental durable. S'agissant des nouveaux États membres, il importe d'améliorer notamment l'efficacité de l'utilisation de l'énergie.

Il est évident que les différences existant entre les nouveaux États membres et ceux de l'UE-15 en termes de niveau de vie ne vont pas se résorber rapidement. Il est probable que le processus de réduction s'étalera sur plusieurs décennies. Le développement démographique constitue l'un des plus grands défis de l'Union dans son ensemble et pour cette raison il convient d'encourager par divers moyens la natalité. Il y a lieu de mobiliser sans attendre toutes les ressources de main-

d'œuvre existantes dans l'Union, en particulier de permettre aux femmes et aux jeunes d'entrer facilement sur le marché du travail et d'y rester durablement. Il est nécessaire d'inciter les personnes âgées à demeurer actives. Il est important d'achever la construction du marché intérieur et de développer activement une bonne gouvernance économique.

1. Les nouveaux États membres dans les grandes orientations et les avis antérieurs

1.1 Dans le présent avis, on entend par «nouveaux États membres» les dix pays qui ont adhéré le 1^{er} mai 2004 à l'Union européenne, à savoir Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque.

1.2 Comme leur nom l'indique, les grandes orientations de politique économique de la Commission traitent des objectifs et des stratégies de politique économique dans une optique toujours très large. L'analyse porte davantage sur le fonctionnement interne de l'Union que sur le monde qui l'entoure. Les questions relatives aux nouveaux États membres n'avaient guère été examinées avant que ceux-ci n'adhèrent à l'UE.

1.3 En ce qui concerne les avis du Comité économique et social européen sur les grandes orientations, il était déjà fait mention des futurs nouveaux États membres dans les conclusions d'un avis adopté en mars 2002. Le Comité y constatait que «l'élargissement imminent de la Communauté impose de revoir de toute urgence les procédures de coordination des politiques économiques».

1.4 Dans un avis adopté en mars 2003, l'élargissement imminent était déjà évoqué dans plusieurs contextes. Dans le résumé de l'avis, le Comité soulignait que l'une des principales conclusions pour les années futures était la nécessité d'un appui réellement efficace à l'adhésion des nouveaux États membres». Les statistiques sur la situation économique figurant en annexe de l'avis montraient de manière égale les données relatives aux États membres de l'époque et aux pays alors candidats.

1.5 Dans un avis adopté en décembre 2003, le Comité s'étonne «que les grandes orientations, qui couvrent une période de trois ans, ne font allusion que dans une phrase seulement au fait que, dans quelques mois, l'Union comptera dix nouveaux États membres». Les grandes orientations se contentent de constater que ces États sont invités à mener leurs politiques économiques selon les grandes orientations. Le Comité a estimé que cette approche ne témoignait pas d'une vision à long terme.

1.6 Dans ce même avis, l'on examinait également les répercussions de l'élargissement en ces termes: «Plus particulièrement, l'élargissement compliquera sensiblement la coordination des politiques économiques, qui laisse déjà à désirer. En effet, il exigera une coordination sous deux angles: d'une part au sein des différentes politiques (par exemple, la coordination interne de la politique salariale) et d'autre part entre les trois grands secteurs de la politique macroéconomique, où il accentuera sensiblement les disparités».

1.7 En outre, dans l'avis précité, le Comité mettait en garde contre d'éventuelles conséquences du fait que «les nouveaux États membres s'efforceront de satisfaire au plus vite aux critères d'adhésion à l'Union économique et monétaire en s'alignant scrupuleusement sur les critères du pacte de stabilité et de croissance».

1.8 Dans son plus récent avis sur les grandes orientations de politique économique, daté de 2004 et intitulé «Pour une meilleure gouvernance économique dans l'Union européenne»⁽¹⁾, le Comité constate que l'élargissement de l'Union marque le début d'une nouvelle époque. Comme son titre l'indique, cet avis porte sur la gouvernance, qui revêt un caractère important pour la crédibilité et l'efficacité de l'Union. Le Comité précise qu'il existe un besoin urgent de cadre institutionnel».

1.9 Dans cet avis, le Comité fait également référence au rapport de la Commission selon lequel «les nouveaux États membres ont des problèmes similaires à ceux de l'UE des 15 en matière de budget, d'endettement et d'emploi». Cela ne signifie pas pour autant que les problèmes rencontrés soient les mêmes dans les nouveaux États membres et ceux de l'UE-15. Il existe à bien des égards des différences considérables entre les pays. En réalité, les comparaisons ne tiennent pas vraiment. Le Comité ajoute que l'alignement des règles économiques et sociales des nouveaux États membres sur celles, très développées, des États membres de l'UE-15 peut provoquer des chocs.

1.10 Dans ses précédents avis sur les grandes orientations de politique économique, le CESE a abordé, de façon certes assez sommaire, quelques-uns des principaux problèmes rencontrés par les nouveaux États membres. Le fait que les communications de la Commission n'aient pratiquement pas prévu ni examiné les conséquences de l'élargissement a bien entendu eu une incidence sur le contenu des avis du Comité.

⁽¹⁾ «Pour une meilleure gouvernance économique dans l'Union européenne» – Avis du CESE – JO C 74 du 23.3.2005, adopté le 15 septembre 2004.

2. Les grandes orientations de politique économique dans les nouveaux États membres

2.1 Les grandes orientations de politique économique pour la période 2003-2005 renforcent la stratégie de politique économique, qui s'articule autour de trois idées maîtresses:

- des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité
- le renforcement du potentiel de croissance en Europe par des réformes économiques
- le renforcement du caractère durable de la croissance.

2.2 Au premier semestre 2003, la croissance économique s'est pratiquement arrêtée dans l'UE-15. Des réformes économiques ont été mises en place, mais pas dans la proportion requise pour atteindre les objectifs de Lisbonne. L'augmentation de la productivité du travail a été trop lente et le marché intérieur a progressé doucement. En matière de développement durable, une certaine évolution a été notée, mais elle demeure insuffisante. Ainsi, on n'a guère avancé sur le chemin de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en dépit des progrès accomplis à la fin des années 90.

2.3 En avril 2004, la Commission a actualisé ses grandes orientations et constaté que la stratégie convenait également aux pays adhérant à l'Union. Si les nouveaux États membres sont confrontés à des défis similaires à ceux des États membres de l'UE-15, ces défis sont considérablement plus grands et, dans certains cas seulement, plus petits.

2.4 Du fait de l'existence de grandes différences entre les nouveaux États membres, la Commission souhaite formuler à l'adresse de chacun d'eux des recommandations qui tiennent compte de leur évolution propre.

2.5 Dans la mise à jour des grandes orientations, l'accent est mis sur l'intégration des nouveaux États membres dans le cadre existant de coordination des politiques économiques. Les défis structurels des nouveaux États membres sont, en moyenne, plus exigeants étant donné que:

- le taux de chômage représente quasiment le double de celui de l'UE-15;
- le déficit budgétaire représentait en moyenne un peu plus de 4 % du PIB pour la période 2000-2004;
- le niveau des revenus en standard de pouvoir d'achat correspond environ à la moitié de celui de l'UE-15;
- la population agricole de certains nouveaux États membres est importante;
- le déficit de la balance courante est important dans nombre de nouveaux États membres.

2.6 Pour assurer le succès des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité, les nouveaux États membres doivent veiller à stabiliser les finances publiques et à réduire le déficit de la balance courante, surtout si ce déficit résulte de la consommation plutôt que des investissements.

2.7 Il convient d'augmenter le potentiel de croissance notamment par des réformes concertées entre interlocuteurs sociaux qui soutiennent les changements structurels en cours sur le marché du travail (notamment, grâce à la formation), et la productivité doit être améliorée, par exemple grâce à un renforcement de la concurrence, à une diminution de la régulation qui rend celle-ci plus efficace et à un développement des marchés de capitaux. La durabilité sociale peut être renforcée et la pauvreté réduite en soulignant l'importance fondamentale du travail. Les investissements, tant dans les secteurs de l'industrie et de l'agriculture, que de l'énergie et des transports, jouent un rôle important dans l'accroissement de la durabilité environnementale.

2.8 La Commission insiste sur l'ampleur des défis que les nouveaux États membres doivent surmonter et la difficulté des choix politiques à venir. Les grandes orientations de politique économique tiennent compte des conditions particulières prévalant dans les différents pays, en incluant par exemple dans les recommandations par pays des périodes d'adaptation plus longues que pour les États membres de l'UE-15.

3. Le développement économique et les retombées de l'élargissement

3.1 Le développement économique et les perspectives dans les nouveaux États membres

3.1.1 Le processus d'élargissement a un effet positif sur le développement économique. L'économie des États membres de l'UE-15 est remontée au cours du second semestre 2003. La croissance de l'économie mondiale et la restauration de la confiance des consommateurs ont accéléré la reprise. La relance de la consommation résulte en partie du niveau historiquement bas des taux d'intérêt. Malgré l'augmentation de l'activité économique, il faudra du temps pour que la situation de l'emploi s'améliore. L'incertitude des consommateurs quant au futur niveau des revenus ébranle toutefois leur confiance. En outre, les risques liés à l'évolution internationale s'amplifient. La reprise de la croissance économique dans l'UE-15 est importante également pour les nouveaux États membres dont la majeure partie des exportations est orientée vers ces marchés.

3.1.2 Le taux de croissance économique dans les nouveaux États membres s'élevait en moyenne à 3,5 % en 2003. La consommation privée a contribué à la croissance, en particulier dans les pays baltes, en Hongrie et en République tchèque. Les exportations ont bien progressé, surtout en Pologne et en Slovaquie, où les exportations de produits hautement raffinés ont fortement augmenté.

3.1.3 La croissance des investissements est demeurée assez faible dans certains nouveaux États membres, à l'instar de la si-

tuation au plan international, mais elle est également le reflet d'un ralentissement du processus de réforme dans les pays concernés. L'alignement des taux d'intérêt sur le taux communautaire et la nécessité d'améliorer les infrastructures sont des facteurs qui devraient accélérer la croissance des investissements. À quelques exceptions près, le niveau d'investissements dans les nouveaux États membres est supérieur, par rapport au PIB, au niveau moyen dans les pays de l'UE-15, ce qui permet de soutenir la croissance économique dans les nouveaux États membres.

3.1.4 Pour les années 2004 et 2005, le taux de croissance économique dans les nouveaux États membres devrait être en moyenne de l'ordre de 4 %. La croissance devrait être la plus rapide dans les pays dont le PIB par habitant est le plus faible. C'est la Pologne qui devrait enregistrer la plus forte croissance du fait de sa politique budgétaire expansionniste. Parmi les nouveaux États membres ayant un niveau élevé de revenus, l'on s'attend surtout à ce que Chypre enregistre une croissance économique relativement importante. Il se pourrait que la montée du prix du pétrole constitue à l'avenir un facteur de ralentissement de la croissance économique dans tous les États membres de l'UE.

3.1.5 Si l'on excepte la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie, le taux d'inflation dans les nouveaux États membres a atteint ces derniers temps un niveau quasi identique à celui de la zone euro. Même si, en 2004, l'inflation s'est quelque peu accélérée, notamment en raison de l'augmentation du prix du pétrole, elle devrait connaître un ralentissement en 2005 pour se situer aux alentours des 3 %.

3.1.6 Entre 2000 et 2003, le déficit budgétaire dans les nouveaux États membres s'élevait en moyenne à 4,3 % du PIB. Pour 2004, il est estimé à 4,9 %. Les deux extrêmes sont l'Estonie, qui présente un excédent budgétaire de 1 % en moyenne, et la République tchèque, qui accuse un déficit de 7 % du PIB. Outre la République tchèque, le déficit a également dépassé le seuil de référence de 3 % dans cinq autres nouveaux États membres, à savoir Chypre, la Hongrie, Malte, la Pologne et la Slovaquie (voir annexes statistiques). Lorsque l'assainissement budgétaire sera lancé, la situation devrait s'améliorer dans la plupart des nouveaux États membres.

3.1.7 Les nouveaux États membres ont, comme ceux de l'UE-15, leurs spécificités propres. C'est la raison pour laquelle un examen global des nouveaux États membres est souvent trompeur. De manière générale, on peut toutefois constater que l'évolution économique dans les nouveaux États membres a été relativement favorable par rapport à celle des États membres de l'UE. L'adhésion de ces pays à l'UE, la croissance assez forte de leur marché domestique ainsi que la faiblesse des coûts de production par rapport à ceux pratiqués dans les États membres de l'UE-15 vont stimuler la croissance de la production dans ces pays au cours des prochaines années, ce qui peut générer une hausse de la demande pour les biens d'investissement et de consommation produits dans l'UE-15.

3.2 *Les retombées macroéconomiques de l'élargissement dans l'Union européenne*

3.2.1 Les effets de l'élargissement sont répartis de manière inégale entre les nouveaux États membres et ceux de l'UE-15. Cela s'explique fondamentalement par le fait que les pays de l'UE-15 représentent une très grande partie du commerce extérieur des nouveaux États membres, alors que l'importance de ces derniers pour les pays de l'UE-15 est faible. De nombreux pays de l'UE-15 ont traditionnellement tendance à faire du commerce avec d'autres pays industriels occidentaux, tels que les États-Unis.

3.2.2 Le processus d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union a été progressif. Au cours de ce processus, les obstacles au commerce avec l'UE-15 ont été levés et les structures sociales nationales préparées en vue de l'adhésion. Les principales restrictions concernaient le commerce extérieur de denrées alimentaires et de produits agricoles. Après l'adhésion, les restrictions consistent essentiellement en des dispositions transitoires relatives à la propriété foncière, à la circulation des travailleurs et à la protection de l'environnement.

3.2.3 L'impact de l'élargissement sur les États membres de l'UE-15 devrait être positif mais minime. Pour les nouveaux États membres, les avantages de l'élargissement devraient être plus importants. Les avantages naîtront en particulier de la suppression des entraves restantes au commerce et de l'amélioration de la circulation des travailleurs et des capitaux.

3.2.4 Du point de vue de l'UE, il convient de noter que les effets de l'élargissement sont répartis de manière inégale. S'agissant de l'UE-15, les changements les plus significatifs induits par l'élargissement seront visibles dans des régions limitrophes des nouveaux États membres, telles qu'en Allemagne, en Autriche et en Finlande. Les changements seront très différents selon les secteurs.

3.2.5 Les changements seront les plus importants dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, qui éprouvent des difficultés à tirer profit de la décentralisation géographique des activités en raison de l'éloignement et/ou de la réglementation en vigueur. Il s'agit notamment des secteurs de l'agriculture, de l'industrie alimentaire, de la construction ainsi que de nombreuses branches du secteur des services. En revanche, d'autres secteurs peuvent aisément déplacer leur production d'un pays à l'autre.

3.2.6 Le faible niveau des coûts dans les nouveaux États membres pourrait être une opportunité pour l'ensemble de l'UE, y compris en ce qui concerne le phénomène chinois. Une «production bon marché» réalisée sur des sites géographiquement proches stimule davantage l'activité économique en Europe qu'une production réalisée sur des sites éloignés. C'est possible surtout au stade précoce du cycle de vie de produits à forte intensité de R&D. Ce n'est que lorsque la part de R&D dans la production diminuera que la production pourra être transférée vers des pays lointains où les coûts en la matière sont

encore plus bas. Si les différences de coûts de production existant à l'heure actuelle entre les pays de l'UE-15 et les nouveaux États membres sont conséquentes, elles vont peu à peu se réduire.

4. Questions particulières

4.1 *L'adhésion à la zone euro*

4.1.1 Il est probable que la majorité des nouveaux États membres souhaiteront faire rapidement partie de la zone euro. Pour respecter les conditions d'entrée dans la zone euro, il est indispensable que ces pays mettent en œuvre une politique économique durable et disciplinée. Les premières années suivant leur adhésion seront particulièrement difficiles. Les critères de Maastricht portent sur les taux d'inflation et d'intérêt, qui doivent être suffisamment bas, le déficit budgétaire, l'endettement du secteur public et la stabilité des devises. Les mêmes exigences s'appliquent naturellement à tous les États membres.

4.1.2 Bien entendu, la question essentielle est de savoir de quelle manière les efforts déployés pour se conformer aux critères de Maastricht vont influencer l'économie des nouveaux États membres. Si, lors de leur participation au nouveau mécanisme de change européen (MCE II), ces pays tentent de maintenir leur devise dans une marge de fluctuation trop stricte, il se peut que celle-ci devienne facilement l'objet de spéculations. Défendre la stabilité monétaire en relevant éventuellement les taux d'intérêt aurait des effets économiques néfastes, notamment sur l'emploi. L'Estonie, la Lituanie et la Slovaquie ont été les premiers pays parmi les nouveaux États membres à intégrer le MCE II et à lier leur devise à l'euro en adoptant une marge de fluctuation assez grande. Ils peuvent ainsi mieux empêcher d'éventuelles spéculations dirigées contre leur monnaie. Les régimes de caisse d'émission de l'Estonie et de la Lituanie garantissent en outre la stabilité des devises de ces pays par rapport au cours de l'euro.

4.1.3 La réalisation de l'objectif d'une inflation à faible niveau peut s'avérer problématique lorsque la croissance économique est rapide. L'inflation dans les nouveaux États membres était auparavant plus rapide que dans les États membres de l'UE-15. L'adaptation des économies à croissance rapide à l'exigence d'une inflation particulièrement basse peut limiter la croissance, étant donné qu'une inflation plus rapide est liée à une phase de croissance plus rapide. Lorsque la productivité augmente plus rapidement, en général le niveau des prix monte aussi plus rapidement. Par ailleurs, une inflation trop rapide tend à ralentir la croissance économique.

4.1.3.1 Si l'inflation est raisonnable aujourd'hui, il n'en sera peut-être pas de même lorsque certaines périodes transitoires prévues dans le Traité d'adhésion viendront à expiration. À ce moment, l'inflation pourrait connaître une accélération parce que l'autorisation temporaire de maintenir un taux zéro de TVA ou des droits d'accises réduits ainsi que le maintien des dispositions nationales auront été levés.

4.1.4 L'économie des petits pays est davantage liée à l'économie mondiale que ne l'est celle des grands pays. En augmentant leur endettement ou leur déficit budgétaire, les petits pays ne peuvent pas accélérer temporairement la croissance de leur économie avec autant d'efficacité que les grands pays, par exemple avant des élections. Les finances publiques d'un petit pays sont d'ordinaire plus transparentes et plus faciles à contrôler. L'on pourrait ainsi s'attendre à ce que les plus petits des nouveaux États membres adhèrent les premiers à la zone euro. En Estonie, la législation impose que l'équilibre budgétaire soit atteint.

4.1.5 Des problèmes pourraient surgir si des pays tentaient de réaliser très rapidement les critères de Maastricht. Avant que les nouveaux États membres ne rejoignent la zone euro, leurs monnaies devront demeurer stables par rapport à l'euro, sans réajustement de parité, pendant deux ans. Outre les problèmes mentionnés au point 4.1.2, les États trop pressés risquent de rentrer dans ce mécanisme avec un cours surévalué ou sous-évalué. Ils pourraient affaiblir le dynamisme de leur économie et les conditions de croissance à travers une surévaluation de leur monnaie, qui entamerait leur compétitivité sur les marchés mondiaux, ou à travers une sous-évaluation de leur monnaie, qui générerait des pressions inflationnistes. Dans l'un et l'autre cas, il en résulterait une pression sur les salaires, ce qui renforcerait le problème des délocalisations et pèserait sur la demande intérieure qui est dans bien des cas, leur moteur de croissance. Il convient dès lors de déterminer avec prudence la parité d'entrée dans le mécanisme de change MCE-2. Les pays membres de la zone euro doivent toutefois veiller en toutes circonstances à leur compétitivité, même si le cours de leur devise au moment de leur adhésion se trouve à son juste niveau.

4.1.6 Avec l'élargissement de l'UE, le nombre de pays ne faisant pas partie de la zone euro est — provisoirement — légèrement majoritaire, même si pondérée par le PIB la zone euro couvre clairement la majeure partie de l'UE. L'adhésion de nouveaux pays à la zone euro dans les années à venir améliorera simultanément les conditions pour le renforcement de la position internationale de la devise européenne.

4.2 Le pacte de stabilité et de croissance

4.2.1 En ce qui concerne la viabilité des finances publiques, la situation est raisonnablement bonne dans la plupart des nouveaux États membres. Seuls quelques-uns d'entre eux ont une dette publique supérieure au seuil des 60 % du PIB. Il est vrai que pour une partie des nouveaux pays adhérents, l'endettement menace de s'accroître avec le déficit budgétaire. Il convient cependant de rappeler que leur niveau de dette extérieure ne constitue absolument pas une menace en comparaison de celui des pays de l'UE-15. Les États membres de l'UE tout entière se sont à plusieurs reprises engagés en faveur des objectifs de Lisbonne et des objectifs pour une politique budgétaire saine.

4.2.2 Le pacte de stabilité fait depuis longtemps l'objet de critiques. Le Comité a élaboré plusieurs avis sur ce thème ⁽²⁾. Le pacte de stabilité a visiblement contribué, malgré ses imperfections, au maintien de la discipline budgétaire. L'amélioration du suivi et la transparence de la procédure relative au déficit excessif ont également contribué au maintien de la discipline budgétaire. En vue d'élaborer une politique économique à moyen terme, il est indispensable que les États membres puissent se forger une vision claire de la future forme du pacte de stabilité et de croissance.

4.2.3 Les imprécisions et les lacunes dans les chiffres et les prévisions budgétaires des États membres ont multiplié les problèmes de contrôle. La Commission et différents comités ont collaboré afin de développer des critères communs pour un suivi et une coordination politique multilatérale. Toutefois, l'ajustement des méthodes et procédures ne peut pas réussir si les données statistiques ne sont pas tout à fait fiables. En dépit des progrès réalisés ces dernières années, il reste encore beaucoup à améliorer en matière de statistiques dans certains nouveaux États membres, tout comme dans certains pays de l'UE-15.

4.2.4 L'on estime généralement qu'il faut changer l'interprétation du pacte de stabilité fondé sur le traité de Maastricht. Dans une Union à 25, il convient d'alléger nombre de procédures actuellement en vigueur. L'examen des programmes et avis de la Commission et des États membres est devenu de plus en plus formel et la coordination officielle entre les États membres de plus en plus importante. La crédibilité de la devise commune ne peut toutefois pas être compromise.

4.2.5 Les nouveaux États membres vont rencontrer des difficultés à gérer leur politique économique et à préserver la stabilité de leurs finances publiques. Leur engagement faiblira, surtout en cas d'absence de stabilité politique. Bien que les nouveaux États membres aient effectué les réformes de base qui étaient indispensables à la mise en place d'une économie de marché, une partie d'entre eux est confrontée à des choix difficiles dans la mesure où les réformes structurelles nécessaires peuvent donner lieu à des dépenses publiques supplémentaires. La question de l'affectation des dépenses publiques est encore plus complexe dans les nouveaux États membres que dans ceux de l'UE-15.

4.2.6 Un certain degré de réforme du pacte de stabilité est nécessaire pour son bon fonctionnement à long terme. Cette réforme doit être mise en place de manière à renforcer l'engagement de tous en faveur des objectifs communs, sans compromettre la stabilité des finances publiques, la discipline budgétaire, la durabilité ni la crédibilité de la coordination de la politique économique des États membres.

⁽²⁾ Voir le dernier avis sur le sujet: «Politique budgétaire et type d'investissement» – Avis CESE – JO C 110/19 du 30 avril 2004, p. 111-115.

4.3 Les différences de bien-être et d'emploi ⁽³⁾

4.3.1 Avec l'élargissement, le PIB communautaire n'a augmenté que de 5 % en termes de prix du marché et de 10 % seulement en termes de standard de pouvoir d'achat, bien que la population ait augmenté de près de 20 %. Les nouveaux États membres ont pour dénominateur commun d'être en moyenne plus pauvres que les États membres de l'UE-15. Dans les nouveaux États membres, le PIB par habitant exprimé en standard de pouvoir d'achat ne représente que la moitié du niveau des États membres de l'UE-15. Comme pour ces derniers, il existe des différences considérables entre les nouveaux États membres: Chypre, Malte et la Slovaquie sont les plus prospères, tandis que les plus pauvres sont la Pologne ainsi que les pays baltes, à savoir l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Lorsque l'on compare le PIB par habitant en termes de standard de pouvoir d'achat, Chypre et la Slovaquie sont au même niveau que la Grèce, alors que Malte ou la République tchèque se situent au niveau du Portugal.

4.3.2 Selon Eurostat, 13 % de la population des nouveaux États membres vivent sous le seuil de pauvreté relatif, pour 15 % de la population des États membres de l'UE-15. Le seuil de pauvreté est défini en établissant le rapport entre les revenus dont disposent les particuliers ou les ménages et les revenus moyens d'un pays. Le seuil de pauvreté se situe à 60 % du revenu médian national. La proximité de ces pourcentages ne doit pas nous leurrer sur l'ampleur de la problématique sociale dans la mesure où comme il est dit ci-dessus le PIB/tête exprimé en parité de pouvoir d'achat dans les nouveaux États membres est la moitié de celui réalisé dans les plus anciens.

4.3.3 La répartition des revenus au sein des nouveaux États membres ne diffère guère de la structure interne des revenus existant dans les États membres de l'UE-15. Parmi les nouveaux pays adhérents, les disparités en matière de revenus sont les plus limitées en Hongrie, en Slovaquie, en Slovaquie et en République tchèque, et sont de même ampleur que celles observées dans les pays nordiques. Les taux de pauvreté les plus élevés se trouvent en Estonie, en Lettonie et en Lituanie, où la structure des revenus correspond le plus aux différences de revenus plus marquées existant en Grande-Bretagne et en Irlande. Parmi les États membres de l'UE-15, c'est l'Irlande et les pays d'Europe du Sud qui enregistrent les taux de pauvreté les plus élevés. Le problème des comparaisons entre pays est qu'elles ne tiennent pas compte des différences régionales à l'intérieur des pays, qui peuvent quelquefois être significatives.

4.3.4 Le taux d'emploi dans les nouveaux États membres ne s'élève en moyenne qu'à 56 % contre 64 % environ dans les États membres de l'UE-15. La question fondamentale est de savoir si ces pays parviendront à augmenter dans le même temps leur productivité et leur taux d'emploi. Il semble que la plupart des nouveaux États membres privilégient l'amélioration de la productivité, ce qui accroît leur compétitivité et, de ce fait, celle de l'Union européenne dans son ensemble. La stratégie de Lisbonne offre une réponse qui reste d'actualité même si des ajustements peuvent lui être apportés.

⁽³⁾ Le CESE attire toutefois l'attention du lecteur sur le fait que pour traiter correctement de la question du niveau de vie, il serait préférable de se référer au concept de «revenu disponible des ménages». Les données statistiques sont malheureusement lacunaires. Le CESE profite de l'occasion pour redemander que l'appareil statistique de l'UE et la coopération entre les institutions nationales compétentes en la matière et EUROSTAT soient renforcés.

4.3.5 Dans le document de la Commission relatif aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté du 7 avril 2004, l'on constate que les faibles taux d'emploi qui caractérisent tant les jeunes que les travailleurs âgés dans les nouveaux États membres méritent une attention toute particulière. De même, il convient de poursuivre le développement de la protection sociale et l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre. De l'avis du Comité, ces constatations sont précieuses et constituent des objectifs importants également pour les pays de l'UE-15.

4.3.6 Des divergences considérables existent entre les nouveaux États membres en ce qui concerne les taux d'emploi des femmes et des personnes âgées. Le taux d'emploi des femmes est supérieur à la moyenne de l'UE-15 à Chypre, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Slovaquie et en République tchèque, mais il est sensiblement inférieur en Pologne et surtout à Malte. Le taux d'emploi des personnes âgées est supérieur à la moyenne de l'UE-15 à Chypre, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en République tchèque, mais il est nettement inférieur dans les autres nouveaux États membres. À l'exception de l'Estonie et de la Hongrie, le taux de chômage des femmes dans les nouveaux États membres était en 2003 légèrement supérieur à celui des hommes. La différence est particulièrement marquée à Malte et en République tchèque.

4.3.7 Entre 2000 et 2003, le chômage a baissé dans nombre de nouveaux États membres. Cela a été clairement le cas dans les pays baltes où le taux de chômage a diminué de près de trois points de pourcentage. En Hongrie et en Slovaquie, une amélioration du taux d'emploi a pu être observée dès le milieu des années 90. En annexe du présent avis figurent des données statistiques sur l'emploi et le chômage.

4.3.8 La pyramide des âges et l'état des systèmes de protection sociale de la population influencent sensiblement la structure nationale des revenus. Il existe une forte corrélation entre le vieillissement et le faible niveau des revenus dans les nouveaux États membres. Les plus de 65 ans sont surreprésentés dans la catégorie des revenus les plus bas à Chypre, en Lituanie, en Slovaquie, en Slovaquie et en République tchèque. Le risque de pauvreté le plus élevé se rencontre dans les familles nombreuses, uniparentales ainsi que chez les jeunes de 16 à 24 ans.

4.3.9 Le niveau général d'éducation est plus élevé dans les nouveaux États membres que dans les États membres de l'UE-15. Quelque 89 % des 25-64 ans ont obtenu un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur dans les premiers, contre 65 % dans ces derniers. L'Estonie, la Slovaquie et la République tchèque comptent le plus de diplômés de l'enseignement secondaire supérieur. Pour ce qui concerne les États membres de l'UE-15, le pourcentage correspondant dépasse les 80 % de la population uniquement en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Suède. Le niveau élevé d'éducation constitue, avec les coûts de main-d'œuvre avantageux, le facteur qui renforce l'attrait des nouveaux États membres en matière d'investissements.

4.3.10 La croissance économique dans les nouveaux États membres est en moyenne plus rapide que dans les pays de l'UE-15. L'intégration européenne ne signifie pas automatiquement que les différences de revenus seront rapidement compensées. Au rythme actuel, cela pourrait prendre quelques décennies. Selon une estimation très approximative, Chypre et Malte pourraient être les premiers à atteindre le niveau de vie moyen de l'UE-15, en une vingtaine d'années. Plusieurs éléments, comme les fonds structurels de l'UE, peuvent contribuer à diminuer plus rapidement les écarts de revenus. Des informations de nature économique sur chacun des États membres figurent en annexe du présent avis.

4.4 *La compétitivité et la productivité*

4.4.1 Les coûts de main-d'œuvre globaux dans les nouveaux États membres sont, en moyenne, clairement inférieurs à ceux en vigueur dans les États membres de l'UE-15. De même, leur marché du travail est considéré comme très flexible. De nombreux sites de production industrielle et, dans une certaine mesure, des activités de services sont transférés vers les nouveaux États membres. On néglige toutefois souvent le fait que le niveau moyen de productivité dans ces pays soit aussi clairement inférieur à celui des États membres de l'UE 15. En 2003, le niveau de productivité par personne active en standard de pouvoir d'achat dans les nouveaux États membres ne représentait que 54 % de celui enregistré dans l'UE-15

4.4.2 Au début des années 90, ces pays ont hérité de grands secteurs publics et d'une législation souvent rigide, mais ils ont grandement fait avancer la réforme du secteur public. Actuellement, le volume de leurs dépenses publiques par rapport au PIB est comparable en moyenne à celui de l'UE-15.

4.4.3 Améliorer la compétitivité et la productivité nécessite d'investir dans la formation et le développement des compétences, la recherche et l'organisation du travail, de supprimer les obstacles administratifs, en particulier ceux liés à l'activité et à la création de petites entreprises, et de promouvoir l'esprit d'entreprise. La compétitivité et la productivité progressent également lorsqu'on élimine du marché les entreprises qui ne sont pas efficaces ni rentables. Des ressources sont ainsi libérées aux fins d'une utilisation plus productive. Ces restructurations nécessitent toutefois des actions de reconversion pour les personnes touchées par ces mesures ⁽⁴⁾.

4.4.4 Les nouveaux États membres ont déjà tiré avantage de leurs marchés flexibles. Les capitaux, les technologies voire même les travailleurs peuvent circuler assez facilement d'un pays à l'autre. La flexibilité des structures facilite également un nouveau transfert d'emplois ailleurs. À long terme, les nations et les régions devront pouvoir être compétitives sur le plan des infrastructures, ainsi qu'à l'avenir dans d'autres domaines importants comme les technologies de l'information et les activités de recherche. La part du revenu national consacrée aux

dépenses en R&D représente en moyenne 2 % dans les États membres de l'UE-15 et seulement 1 % environ dans les nouveaux États membres.

4.4.5 Atteindre le niveau actuel de productivité des États membres de l'UE-15 ne suffira pas à long terme aux nouveaux États membres. Dans tous les États membres, il y a lieu d'investir tout particulièrement dans la connaissance. La faiblesse des investissements et le recours limité aux technologies peuvent expliquer le ralentissement de la croissance de la productivité dans l'Union. Il est clair qu'il faut investir davantage sur tout le territoire actuel de l'UE dans les technologies de l'information et de la communication, les activités de R&D et l'éducation et la formation. Pour les nouveaux États membres, en particulier, il s'agit non seulement d'un défi majeur, mais aussi d'une grande opportunité.

4.4.6 L'amélioration de la compétitivité nécessite aussi souvent des changements sur le plan des structures des différents secteurs de l'économie. Dans les nouveaux États membres, en particulier, la compétitivité de l'économie peut être améliorée grâce à des réformes structurelles de l'agriculture et de l'industrie lourde.

4.5 *Le développement durable de l'environnement*

4.5.1 L'un des éléments essentiels de la stratégie des grandes orientations de politique économique est le renforcement du développement durable. Outre la durabilité économique et sociale, il importe également pour les nouveaux États membres de garantir un développement durable de l'environnement. Il est indispensable, et économiquement viable à long terme, de prendre soin des ressources naturelles et de préserver le haut niveau de qualité de l'environnement.

4.5.2 Il est important d'améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'énergie dans les nouveaux États membres. Alors que, selon Eurostat, le rapport entre la consommation d'énergie et le PIB en standard de pouvoir d'achat dans les États membres de l'UE-15 était en moyenne de 173 pour la période 2000-2002, ce rapport s'élevait à 258 dans les nouveaux États membres. Ces derniers disposent donc d'une marge d'amélioration en matière d'efficacité de l'utilisation de l'énergie, laquelle efficacité est importante pour le développement durable.

4.5.3 Même si une avancée positive a été notée dans les nouveaux États membres, des besoins d'investissement importants subsistent, surtout pour améliorer le rendement de la production d'énergie et de l'utilisation d'énergie pour les transports. Pour réduire plus particulièrement les dommages causés à l'environnement, il convient d'éliminer les subventions à l'énergie. Le Comité appuie la recommandation de la Commission visant à supprimer les subventions qui ont un impact défavorable sur l'environnement et nuisent au développement durable.

⁽⁴⁾ «L'enjeu compétitif des entreprises européennes» – Avis CESE – JO C 120 du 20.5.2005.

4.5.4 L'année 2003 a vu la mise en œuvre de la directive sur l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables. La Commission constate, dans ses grandes orientations, que la production d'électricité verte n'a donné que peu de résultats, à l'exception de l'Allemagne, du Danemark et de l'Espagne où des résultats positifs ont été enregistrés en matière d'énergie éolienne.

4.5.5 Plusieurs années s'écouleront avant que les nouveaux États membres n'atteignent le même niveau d'efficacité en matière d'utilisation et de production énergétique que les États membres de l'UE-15. L'ampleur du défi que pose cet objectif ne doit toutefois pas réduire les efforts accomplis par ces pays pour garantir un développement durable. Une partie de leur mission doit consister à sensibiliser davantage l'opinion publique à l'importance du développement durable.

5. Conclusions

5.1 Ces dernières années, la dynamique de croissance dans les États membres de l'UE-15 n'a pas été la même que celle qu'a connue nombre de nouveaux pays adhérents. La croissance économique sera vraisemblablement, du moins à moyen terme, plus rapide dans les nouveaux États membres. La croissance peut également être soutenue grâce aux fonds structurels. L'élargissement favorisera toutefois aussi la croissance économique dans les États membres de l'UE-15.

5.2 Il n'est pas évident de déterminer si les différences de niveau de vie existant entre les nouveaux États membres et ceux de l'UE-15 vont rapidement s'estomper. L'intégration politique ne signifie pas nécessairement la résorption des disparités en matière de revenu et de niveau de vie. La réunification allemande est l'exemple d'une situation où les différences économiques régionales disparaissent lentement. Ni de très vastes sommes d'argent ni l'intégration des institutions n'ont eu alors un impact décisif.

5.3 L'élargissement de l'UE va continuer de faciliter les échanges commerciaux, les investissements et, après les périodes transitoires, la circulation des travailleurs entre les nouveaux États membres et ceux de l'UE-15. Cela rendra l'environnement économique des nouveaux États membres plus transparent et la prise de décisions économiques plus aisée pour les entreprises qui envisagent d'y investir. Des différences subsisteront entre les pays dans des domaines qui ne relèvent pas des compétences de l'UE. Par exemple, en matière de fiscalité, les compétences actuelles de l'UE se limitent essentiellement au taux minimal de TVA et à certains principes régissant l'imposition des entreprises.

5.4 Les dispositions transitoires portent essentiellement sur la libre circulation des travailleurs d'un pays à l'autre. Elles prévoient que la libre circulation pourra être restreinte pendant une période maximale de sept ans. Nombre d'États membres de l'UE-15 connaissent un vieillissement rapide de leur population et ont besoin d'une main-d'œuvre nouvelle, en dépit d'un chômage structurel assez important. Les périodes transitoires

risquent à la fois de ralentir les réformes structurelles nécessaires dans les nouveaux États membres et de freiner la croissance économique dans l'UE-15 ainsi que dans les nouveaux États membres.

5.5 D'après les témoignages de nombreuses entreprises qui envisagent d'investir, ou qui ont déjà investi, dans les nouveaux États membres, ces pays rencontrent plus souvent que les États membres de l'UE-15 des problèmes liés aux économies de transition, qui ne peuvent pas être éliminés uniquement par voie législative. Ces problèmes sont souvent associés à la corruption, un phénomène qui n'est pas du tout inconnu des pays de l'UE-15.

5.6 L'élimination de pratiques ancrées dans la société depuis des décennies est un processus de longue haleine. L'adhésion à l'UE a toutefois augmenté la pression sur les pays pour qu'ils améliorent également la situation en la matière. Pour exploiter efficacement le potentiel des nouveaux États membres, il conviendra de se conformer comme il se doit aux règles communes de l'UE. Cela concerne en particulier les règles du marché intérieur, mais il importe également que les règles ayant une incidence sur les conditions de concurrence, telles que la législation environnementale, soient mises en œuvre de manière uniforme dans tous les États membres.

5.7 Les nouveaux États membres bénéficient d'un rapport avantageux entre les coûts de main-d'œuvre et le niveau d'éducation de la population active. La fiscalité fait partie des facteurs qui influencent les investissements d'entreprises dans les nouveaux États membres. La nature des activités commerciales détermine les facteurs qui sont essentiels aux entreprises pour investir.

5.8 Néanmoins, la course au nivellement de la fiscalité vers le bas expose également à certains risques. C'est ainsi qu'elle pourrait aboutir à ôter aux pouvoirs publics les moyens nécessaires pour réaliser les investissements dans les infrastructures et le système de protection sociale indispensables au rattrapage économique. Cela risquerait également de déplacer la charge fiscale sur le facteur travail, relativement statique, ce qui aurait des conséquences négatives pour l'emploi.

5.9 Des investissements directs ou un transfert intégral de l'activité vers les nouveaux États membres sont plus faciles pour des entreprises qui y développent déjà une importante activité commerciale ou des entreprises dont l'avantage compétitif s'appuie fortement sur de faibles coûts de main-d'œuvre, eu égard au niveau d'éducation. Cet avantage que présentent les nouveaux États membres va continuer d'attirer vers ces pays des activités de production provenant d'ailleurs, y compris des États membres de l'UE-15. D'autre part, les activités commerciales et de production menées dans les nouveaux États membres par des entreprises de l'UE-15 contribuent également dans de nombreux cas à soutenir l'activité économique dans les pays de l'UE-15. En témoigne notamment l'augmentation des échanges commerciaux entre les pays de l'UE-15 et les nouveaux États membres.

5.10 Le rapprochement économique entre les nouveaux États membres et ceux de l'UE-15 a été assez favorable et cette tendance devrait se poursuivre, même si l'avenir comporte des risques. Selon le scénario le plus probable, l'avantage moyen des nouveaux États membres par rapport aux pays de l'UE-15 en ce qui concerne les niveaux de revenus et de prix va diminuer. Cela va toutefois prendre un certain temps vu le faible niveau de départ.

5.11 L'évolution démographique constitue l'un des grands défis de l'UE; en effet, le nombre de travailleurs actifs quittant les marchés du travail va augmenter de manière substantielle à l'avenir par rapport à la situation actuelle. Il faudrait par divers moyens inciter les personnes âgées à demeurer actives. Pour garantir la compétitivité à long terme, il est également essentiel de relever le taux de natalité et de mobiliser toutes les ressources de main-d'œuvre existantes dans l'Union. Cela ne sera possible qu'en favorisant l'égalité entre les femmes et les hommes et en facilitant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Dans le même temps, il faudrait lutter contre l'exclusion et la pauvreté, ce qui permettrait d'améliorer l'efficacité de la solidarité sociale dans tous les États membres.

5.12 Dans certains nouveaux États membres, l'organisation des partenaires sociaux est assez faible et dispersée. Il existe de grandes différences entre les syndicats en termes de représentativité et la plupart ont en commun un manque de ressources économiques pour mener leurs activités. La même observation

vaut pour les organisations non gouvernementales. Ces organisations devront développer leurs activités afin qu'un dialogue fructueux puisse s'instaurer entre les acteurs concernés et que toutes les parties prenantes puissent, dans le même temps, contribuer à créer les conditions de la croissance économique. La concertation sociale est un élément indispensable pour assurer une construction européenne forte et solidaire.

5.13 La Commission devrait examiner avec attention les incertitudes internationales qui menacent la croissance économique et la compétitivité de l'UE, telles que les répercussions de la hausse du prix du pétrole et celles du déficit structurel du budget et de la balance des opérations courantes aux États-Unis.

5.14 Tous les États membres doivent continuer à œuvrer à l'achèvement du marché intérieur, à une meilleure mise en œuvre des réformes de Lisbonne et au développement actif d'une gouvernance économique. Sans ces réformes, l'UE dans son ensemble court le risque d'un déclin de la croissance économique et du bien-être.

5.15 Bien que, dans le présent avis, les nouveaux États membres et ceux de l'UE-15 soient traités le plus souvent comme des ensembles distincts, cela ne peut se faire qu'à un niveau très général. Chaque pays a ses problèmes et ses besoins spécifiques.

Bruxelles, le 10 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

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

[COM(2004) 475 final — 2004/0154 COD]

(2005/C 234/14)

Le 9 mars 2005, conformément à l'article 156 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2005 (rapporteur: **M. RANOCCHIARI**).

Lors de sa 415^{ème} session plénière des 9 et 10 mars 2005 (séance du 10 mars 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 112 voix pour, 8 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1 En 2000, la consommation énergétique de l'Union européenne a atteint 15 % de la consommation mondiale; l'UE est ainsi devenue le premier importateur et le deuxième consommateur (derrière les États-Unis) d'énergie, sa demande d'énergie primaire ayant augmenté de 10 % entre 1990 et 2000. Durant la même période, des révisions et restructurations des systèmes politico-économiques ont eu lieu dans plusieurs des dix nouveaux États membres, ce qui a entraîné une baisse de 17 % de leur demande d'énergie primaire. Par conséquent, la demande d'énergie primaire des 25 pays pour cette décennie a augmenté en moyenne de 6 %.

1.2 Le scénario relatif à la demande d'énergie primaire de 2000 à 2030 prévoit une augmentation moyenne de 19,3 % dans l'Europe des 25, l'accroissement étant plus important (26 %) dans les dix nouveaux États membres que dans l'UE des 15 (18,4 %).

1.3 L'amélioration du système dans les dix nouveaux États membres est confirmée par l'évolution de l'intensité énergétique ⁽¹⁾, qui, selon les prévisions, augmentera de 1,7 % par an au cours de la période 2000-2030 dans l'UE des 25, c'est-à-dire un accroissement identique à celui enregistré lors de la dernière décennie (1990-2000). Ce chiffre correspond toutefois à une augmentation de 2,6 % par an (3,5 % au cours de la décennie précédente) dans les dix nouveaux États membres et à une diminution de 1,7 % par an dans l'UE des 15.

1.4 Enfin, il y a lieu de signaler que ce scénario prévoit de toute façon, pour les 25 prochaines années, une persistance de la dépendance vis-à-vis des carburants fossiles, qui avoisinera toujours les 90 % en 2020.

1.5 En ce qui concerne les transports, constituant le thème principal de la proposition de règlement à l'examen, il convient de rappeler que ceux-ci représentent environ 32 % de la consommation d'énergie, mais qu'ils produisent également plus de 10 % du PIB européen, le transport de marchandises et

de passagers ayant doublé au cours des 30 dernières années. Ce secteur emploie actuellement 10 millions de travailleurs. L'on prévoit un doublement du trafic total d'ici 2020, le transport de marchandises augmentant de 70 % dans l'Europe des 15 et d'environ 100 % dans les dix nouveaux pays; cette évolution fait suite à un accroissement de 185 % du transport de marchandises et de 145 % du transport de passagers au cours des 30 dernières années. Ce développement considérable a également entraîné plusieurs conséquences négatives, notamment la congestion, qui pèse lourd dans le PIB — 0,5 % par an — et dont la facture devrait doubler d'ici 2010, atteignant environ 80 milliards d'euros. Chaque jour, 7.500 km de routes, qui représentent environ 15 % du réseau transeuropéen des 15, et environ 20 % du réseau ferroviaire sont encombrés et bloqués ⁽²⁾.

1.6 La réalisation d'un réseau d'infrastructures de transport (RTE-T) et d'énergie (RTE-E) adapté aux besoins croissants de l'Union européenne fait partie, depuis plus de dix ans, des stratégies communautaires et est à juste titre considérée comme une étape fondamentale, tout d'abord pour pouvoir achever le marché unique, et ensuite atteindre les objectifs de Lisbonne. Le Conseil européen de Barcelone, en 2002, a rappelé combien il importait de compléter les réseaux électriques existants et a fixé comme objectif concret un niveau d'interconnexion transfrontalière au moins équivalent à 10 % de la capacité nationale de production installée. Dès décembre 2003, le Conseil européen a placé les RTE-T et RTE-E au centre de son action pour la croissance.

2. La situation actuelle

2.1 À ce jour, l'identification claire des problèmes existants et des nouveaux besoins ultérieurs n'a donné lieu à aucune mesure adéquate de la part des autorités concernées, à commencer par les États membres. Rappelons ici que sur les 14 grands projets dans le secteur des transports que les États membres, en 1994 (Conseil européen d'Essen), se sont engagés

⁽¹⁾ Demande d'énergie primaire par unité de PNB au taux de change du marché.

⁽²⁾ «Énergie et transports – Bilan 2000-2004».

à réaliser pour 2010, seuls trois étaient terminés fin 2003 et moins d'un quart des investissements nécessaires aux liaisons transfrontalières ont été trouvés. Au rythme des investissements actuels, vingt années pourraient encore être nécessaires pour achever ce programme.

2.2 Ensuite, en ce qui concerne l'énergie, le problème est tout aussi sérieux, même si une intervention financière de l'Union européenne est bien moins nécessaire, comme on le verra plus loin. En effet, les possibilités physiques des réseaux ne concordent pas avec les dispositions prévues par la législation. La libéralisation prévue pour 2007, qui devrait permettre de réaliser un véritable marché intérieur de l'électricité, risque de produire des effets limités si l'on ne développe pas les réseaux aujourd'hui insuffisants et surchargés. Lorsque le marché est très concentré, il est donc essentiel de supprimer les barrières physiques qui entravent la concurrence, afin d'éviter toute incidence négative sur l'ensemble des consommateurs, y compris les ménages. N'oublions pas non plus que le développement des énergies renouvelables pourrait demander des investissements ad hoc dans les systèmes énergétiques existants et leurs réseaux.

2.3 Dans une communication de 2003 ⁽³⁾, la Commission européenne a identifié et résumé comme suit les raisons de la modestie des résultats obtenus jusqu'ici dans le cadre des projets RTE-T:

- manque de volonté politique des instances décisionnelles des États membres;
- insuffisance des ressources financières consacrées aux réseaux transeuropéens;
- fragmentation des entités responsables des projets.

2.4 Le rapport élaboré en juin 2003 par le Groupe à haut niveau présidé par M. Karel Van MIERT (ancien commissaire chargé de la concurrence) a confirmé cette situation préoccupante mais donne également des indications intéressantes pour pouvoir surmonter cette impasse. Ce rapport s'est penché non seulement sur l'aspect financier du problème, mais également sur les exigences en matière d'organisation et de coordination découlant de l'élargissement de l'Union européenne.

2.5 Sur la base du rapport Van Miert, la Commission européenne a présenté, en octobre 2003, une proposition de révision des orientations relatives aux RTE-T, avec une mise à jour de la liste des projets prioritaires, qui sont désormais 30, en comptant les 14 projets définis à Essen. La proposition a ensuite été examinée et adoptée par le Parlement et le Conseil le 29 avril 2004. Actuellement, les nouvelles orientations, les priorités et les caractéristiques des projets, également en ce qui concerne les coûts prévus, ont donc été approuvées.

3. La proposition de la Commission

3.1 La proposition de règlement à l'examen offrira à la Commission un instrument juridique lui permettant d'appliquer les règles générales pour l'octroi des financements, revues à la

lumière de la situation décrite précédemment, grâce à une dotation en moyens financiers sûre et fiable pour toute la période prévue (2007 — 2013).

3.2 Il était en effet apparu clairement qu'il fallait optimiser l'impact du cofinancement communautaire, tant quantitativement, grâce à un taux d'intervention supérieur au taux actuel, que qualitativement, en recourant à de nouveaux instruments financiers; tout cela devrait favoriser les interventions d'acteurs privés, dans une optique de plus en plus claire de partenariat public-privé (PPP).

3.3 Pour pouvoir bénéficier de l'intervention communautaire, les projets doivent être des projets d'intérêt commun, viser à l'interconnexion transfrontalière et contribuer à l'intégration du marché dans une Europe élargie. En ce qui concerne les transports, il y a lieu de prêter une attention particulière à l'impact sur l'environnement, et il importe en outre que les lignes à grande vitesse libèrent de la capacité pour le transport des marchandises dans une logique de rééquilibrage modal; dans cette optique, environ 80 % des financements seront destinés aux modes de transport non routiers. En ce qui concerne le secteur de l'énergie, les aspects prioritaires sont la continuité du réseau et l'optimisation de sa capacité, ainsi que l'intégration du marché intérieur, la participation des nouveaux États membres à ce marché, et la connexion des sources d'énergie renouvelables.

3.4 Pour atteindre les buts fixés, les critères d'octroi du cofinancement seront clairs et objectifs. Le premier critère est la conditionnalité, ce qui signifie que les aides seront accordées conformément à des principes de sélectivité et de concentration privilégiant les interconnexions présentant la valeur ajoutée communautaire la plus élevée. Un autre critère est celui de la proportionnalité de l'intervention, qui pourra atteindre 30 % du coût total du projet pour les sections transfrontalières (exceptionnellement 50 %). En contrepartie, les États devront offrir des garanties appropriées sur la base d'un plan financier et d'engagements fermes sur les dates de réalisation du projet dans les délais impartis.

3.5 En définitive, le taux d'intervention pour les études pourra atteindre 50 % tant pour les RTE-T que les RTE-E, alors que le taux maximum pour la construction de RTE-T sera de 30 % pour certaines sections de projets prioritaires (exceptionnellement 50 % pour les sections transfrontalières) et de 15 % pour les autres projets d'intérêt commun. Quant à l'énergie, le cofinancement maximum restera de 10 % comme dans le règlement actuel, et pourra être porté exceptionnellement à 20 % en cas de problèmes financiers particuliers et d'interconnexions avec les pays voisins. Le taux d'intervention plus bas pour l'énergie par rapport aux transports, ainsi que la grande différence entre les deux budgets, s'expliquent par la possibilité de recourir, dans le secteur de l'énergie, à d'autres instruments communautaires (Fonds structurels, prêts de la BEI) ainsi que par le niveau élevé de compétitivité des opérateurs dans un secteur clairement axé sur le marché. De plus, les demandes relatives au réseau de transport ne peuvent être présentées que par les États membres, tandis que celles concernant le réseau énergétique seront également présentées par des opérateurs privés.

⁽³⁾ Communication du 23.4.2003 intitulée: «Développer le réseau transeuropéen de transport: Des financements innovants. Une interopérabilité du télépéage».

3.6 Pour la période de 2000 à 2006, avec le règlement actuel, les ressources disponibles s'élèvent à un peu plus de 4,6 milliards d'euros, dont 4,2 milliards sont destinés aux transports, augmentés de 225 millions à partir de 2004 suite à l'élargissement. Cela représente dans la pratique environ 600 millions d'euros par an.

3.7 Conformément à la proposition à l'examen, le budget RTE-T pour la période de 2007 à 2013 passera à 20,350 milliards d'euros, soit 2,9 milliards par an contre 600 millions pour le septennat précédent. Le budget spécifique RTE-E sera quant à lui de 340 millions, ce qui porte le budget communautaire pour les RTE à 20,690 milliards d'euros.

3.8 La nouveauté, outre l'augmentation des niveaux d'intervention communautaire, est la possibilité de couvrir également, par des financements communautaires, les risques dans la phase postérieure à la construction, lorsque des événements particuliers peuvent entraîner une diminution des rentrées prévues. Cette garantie tend à faciliter la participation du secteur privé au financement des projets et est de toute façon limitée à la phase de démarrage, avec une contribution importante des États membres concernés.

3.9 Les autres nouveautés concernent la gestion des projets. La Commission propose d'accorder un rôle majeur aux États membres pour le contrôle technique et la certification des dépenses. La Commission se réserve le droit de déléguer certaines tâches de gestion du programme à une future «Agence exécutive pour les réseaux transeuropéens de transport», sans toutefois renoncer à ses responsabilités en matière de programmation.

4. Observations générales

4.1 Le CESE est favorable à la proposition de la Commission qui répond, bien que de manière incomplète, aux observations et exhortations constamment exprimées par le Comité dans de précédents avis ⁽⁴⁾.

4.2 La proposition institutionnalise en effet l'augmentation espérée de la contribution communautaire, offrant ainsi de plus grandes certitudes tant aux États membres qu'aux investisseurs privés, dans une optique de PPP. À cet égard, le CESE fait remarquer que l'augmentation prévue, certes importante par rapport à la période précédente, doit être mise en parallèle avec les besoins accrus mentionnés plus haut. Rappelons que les trente projets prioritaires en matière de transports nécessiteront un financement de 225 milliards d'euros, dont 140 milliards au cours de la période 2007-2014.

4.3 Le CESE approuve en outre la définition des principes généraux qui présideront à l'octroi des aides communautaires décrites précédemment, et apprécie le fait que les modalités d'application de ces principes seront décidées sur la base d'une procédure de comitologie, à des fins de simplification.

⁽⁴⁾ Avis exploratoire sur la «Révision de la liste des projets réseaux transeuropéens (RTE) à l'horizon 2004» (JO C 10 du 14.1.2004), et avis sur les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens (JO C 125 du 27.5.2002).

4.4 Le CESE se réjouit également que des aides puissent être accordées non seulement pour les études et la phase de construction, mais également — dans des cas exceptionnels, il est vrai — pour la phase de démarrage opérationnel du projet. En effet, il ne faut pas sous-estimer, d'une part, la complexité de la situation dans le secteur des transports, avec toutes ses implications plus que notoires (congestion, pollution, sécurité etc.), ayant fait l'objet de multiples prises de position de la part du Comité, ni, d'autre part, le risque lié à la difficulté d'approvisionnement énergétique et à la nécessité de prévoir l'interopérabilité des réseaux énergétiques.

5. Observations spécifiques et conclusions

5.1 Le CESE estime qu'il convient de poursuivre une politique très rigoureuse à l'encontre des États membres afin qu'il n'y ait pas de retards dans les travaux d'infrastructure prévus par l'Union européenne et que les engagements pris soient respectés, au-delà des contingences nationales — toujours possibles — d'ordre politico-économique. Dans les cas extrêmes, lorsque les demandes répétées d'informations restent sans suite, il faudrait également prévoir des pénalités, voire la possibilité d'exiger la restitution des sommes allouées par la Commission, qui pourra les utiliser pour d'autres infrastructures, pour lesquelles les travaux se déroulent dans les délais impartis.

5.2 En revanche, le CESE craint que même avec les augmentations prévues, les ressources disponibles ne soient pas toujours suffisantes pour stimuler les investissements et rendre les engagements irréversibles. À cet égard, le Comité estime toujours valable la suggestion, exprimée dans un avis précédent ⁽⁵⁾, relative à la création d'un «Fonds européen d'infrastructures de transport» financé par un très modeste prélèvement sur les carburants consommés dans l'Europe des 25, sans que ce prélèvement n'entraîne d'augmentation des accises. À titre subsidiaire, l'on pourrait reprendre cette proposition en limitant le prélèvement aux États membres concernés par les projets RTE-T.

5.3 Étant donné que la proposition de règlement à l'examen porte sur la période 2007-2013, le règlement actuel restera en vigueur jusqu'à cette date, avec le budget mentionné plus haut. Cela risque d'entraîner des retards et des revirements dans l'attente des nouvelles conditions. Il serait préférable que l'entrée en vigueur du nouveau règlement soit avancée au maximum afin de permettre le lancement immédiat des travaux. Il importe en effet de souligner qu'étant donné les délais techniques liés aux travaux, le secteur des transports routiers enregistrera certainement une augmentation du trafic en attendant que de nouvelles infrastructures, concernant également d'autres modes de transport, ne soient disponibles, au détriment d'un développement harmonieux et équilibré.

⁽⁵⁾ Avis exploratoire sur la «Révision de la liste des projets de réseaux transeuropéens (RTE) à l'horizon 2004» (JO C 10 du 14.1.2004). Dans son avis, le CESE tablait sur un prélèvement d'1 centime sur chaque litre de carburant consommé dans l'Europe des 25 pour tous les transports routiers de marchandises et de personnes. Avec la consommation actuelle (environ 300 millions de tonnes), ce fonds serait alimenté d'environ 3 milliards d'euros par an.

5.4 Le CESE est favorable à la proposition de la Commission, qui a l'intention de recourir à la procédure de comitologie plutôt qu'à la codécision pour la définition des modalités d'application des principes applicables à l'octroi des aides. Ces choix vont dans le sens d'une accélération et d'une simplification des procédures, souhaitées de longue date. En revanche, le CESE se demande si l'éventuelle «Agence exécutive pour les réseaux transeuropéens de transport» répond à la même exigence et ne risque pas plutôt de faire double emploi avec les institutions concernées. Une clarification préalable de la Commission sur les tâches à confier à cette agence contribuerait à lever ces doutes.

5.5 Le Comité approuve pleinement les lignes suggérées par la Commission, tout en insistant une nouvelle fois sur la nécessité d'augmenter les fonds disponibles. La réalisation des infrastructures prévues contribuera au développement durable, étant donné que 80 % des projets sont destinés à des modes de trans-

port non routiers, et entraîneront donc une réduction des émissions et de la congestion. Il ne faut pas non plus oublier l'impact positif des projets sur les possibilités d'emploi à moyen terme, ni l'amélioration des conditions de vie des citoyens européens, en particulier ceux résidant dans les zones de trafic intense, qu'ils entraîneront à long terme, ce qui est tout aussi important.

5.6 En dernière analyse, le Comité ne peut que réaffirmer sa conviction pleine et entière quant à la nécessité stratégique d'un réseau transeuropéen d'énergie et de transport, qui joue un rôle essentiel dans la création des conditions garantissant la libre circulation des personnes, des marchandises et des services, élément indispensable de la construction d'une Union européenne intégrée et compétitive en conformité avec la stratégie de Lisbonne et dans le respect des principes de développement écoresponsable.

Bruxelles, le 10 mars 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

ANNEXE

à l'avis du comité économique et social européen

L'amendement suivant, ayant recueilli un nombre de voix favorables représentant au moins le quart des suffrages exprimés, a été repoussé en session plénière:

Paragraphe 5.2

Modifier comme suit:

«5.2. En revanche, le CESE craint que même avec les augmentations prévues, les ressources disponibles ne soient pas toujours suffisantes pour stimuler les investissements et rendre les engagements irréversibles. ~~À cet égard, le Comité estime toujours valable la suggestion, exprimée dans un avis précédent, relative à la création d'un "Fonds européen d'infrastructures de transport" financé par un très modeste prélèvement sur les carburants consommés dans l'Europe des 25, sans que ce prélèvement n'entraîne d'augmentation des accises. À titre subsidiaire, l'on pourrait reprendre cette proposition en limitant le prélèvement aux États membres concernés par les projets RTE-T.~~»

Exposé des motifs

Comme l'indique à juste titre le rapporteur, les États membres disposent d'un droit de décision en matière de questions fiscales. Le Comité ne peut proposer des modifications fiscales au sein des États membres, et n'est pas en droit de le faire.

Résultat du vote

Voix pour: 43

Voix contre: 65

Abstentions: 9
