

Journal officiel

de l'Union européenne

C 255

48^e annéeÉdition
de langue française

Communications et informations

14 octobre 2005

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

.....

II *Actes préparatoires***Comité économique et social européen****416^e session plénière des 6 et 7 avril 2005**

2005/C 255/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les districts industriels européens face aux nouveaux réseaux du savoir»	1
2005/C 255/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Politique touristique dans l'UE élargie»	14
2005/C 255/03	Avis du Comité économique et social européen sur les «Priorités du Marché unique 2005-2010»	22
2005/C 255/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen» — «Renforcer la confiance dans les marchés électroniques interentreprises» [COM(2004) 479 final]	29
2005/C 255/05	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant vingt-neuvième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (substances classées cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction — CMR) [COM(2004) 638 final — 2004/0225 (COD)]	33

FR

Prix:
18 EUR

(Suite au verso)

2005/C 255/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil fixant les règles relatives aux quantités nominales des produits en préemballages, abrogeant les directives 75/106/CEE et 80/232/CEE du Conseil, et modifiant la directive 76/211/CEE du Conseil» [COM(2004) 708 <i>final</i> — 2004/0248 (COD)]	36
2005/C 255/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant sur la mise en œuvre d'un programme de soutien au secteur audiovisuel européen (MEDIA 2007)» [COM(2004) 470 <i>final</i> — 2004/0151 (COD)]	39
2005/C 255/08	Avis du Comité économique et social européen sur «La grande distribution — tendances et conséquences pour les agriculteurs et les consommateurs»	44
2005/C 255/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+)» [COM(2004) 621 <i>final</i> — 2004/0218 COD]	52
2005/C 255/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil» [COM(2004) 634 <i>final</i> — 2004/0231(COD)]	55
2005/C 255/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 95/2/CE concernant les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants et la directive 94/35/CE concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires» [COM(2004) 650 <i>final</i> — 2004/0237 COD]	59
2005/C 255/12	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile organisée — Lutte contre le travail non déclaré»	61
2005/C 255/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale — Progress» [COM(2004) 488 <i>final</i>]	67
2005/C 255/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil et du Parlement européen concernant la poursuite de la coopération européenne visant la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur» [COM(2004) 642 <i>final</i> — 2004/0239 (COD)]	72
2005/C 255/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)» [COM(2004) 496 <i>final</i> — 2004/0168 (COD)]	76
2005/C 255/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion» [COM(2004) 492 <i>final</i> — 2004/0163 (AVC)]	79
2005/C 255/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion» [COM(2004) 494 <i>final</i> — 2004/0166 (AVC)]	88
2005/C 255/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional» [COM(2004) 495 <i>final</i> — 2004/0167 (COD)]	91

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

416^e SESSION PLÉNIÈRE DES 6 ET 7 AVRIL 2005

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les districts industriels européens face aux nouveaux réseaux du savoir»

(2005/C 255/01)

Le 1^{er} juillet 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 thème: «*Les districts industriels européens face aux nouveaux réseaux du savoir*»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 mars 2005 (rapporteur: **M. PEZZINI**).

Le Comité économique et social européen, lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005.), a adopté l'avis suivant par 127 voix pour et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1. La thématique des districts a fait l'objet, surtout au cours des quinze dernières années, d'une vaste réflexion à tous les niveaux et dans tous les pays industrialisés. Les pays en voie de développement ainsi que les pays partenaires méditerranéens ont cherché également à imiter l'organisation par districts, qui s'est établie dans de nombreux pays européens pour renforcer le développement de l'organisation de leurs entreprises.

1.2. Par ailleurs, les études menées dans ce domaine ont mis en évidence les effets positifs des districts sur la politique de l'emploi et ont permis d'identifier un nombre important de bonnes pratiques⁽¹⁾ relatives à la responsabilité sociale des entreprises, mise en oeuvre bien avant que la Commission ne publie son Livre vert⁽²⁾.

1.3. Entre-temps, de nouveaux facteurs économiques et sociaux et les nouveaux réseaux du savoir ont modifié les liens traditionnels des districts, en orientant les systèmes de production vers les métadistricts⁽³⁾ et la nécessité de relier en réseau les réalités économiques.

⁽¹⁾ Voir Becchetti, «Les districts industriels et les dynamiques sociales», 1995.

⁽²⁾ COM(2001) 366 final du 18.07.2001.

⁽³⁾ Méta, venant du grec «metà», signifie «après, qui se trouve au-delà, qui dépasse». Le métadistrict dépasse la zone traditionnelle du district et s'inscrit dans le prolongement du district traditionnel.

1.4. Face à la nécessité d'aboutir à une synthèse, et compte tenu de l'étendue du thème, l'avis d'initiative aborde les thèmes suivants:

— Par.2. Définitions et problématiques en suspens

— Par.3. Des districts aux métadistricts européens du savoir

— Par.4. Situation des districts aux États-Unis et au niveau international

— Par.5. Situation actuelle et instruments existants au sein de l'Union européenne

— Par.6. Vers une nouvelle approche stratégique des politiques de l'UE pour les districts du savoir

— Par.7. Recommandations finales.

1.5. L'avis d'initiative proposé sur les nouveaux réseaux européens de districts intelligents⁽⁴⁾ a pour objectif:

— d'effectuer une analyse sur le terrain des districts industriels, des districts technologiques et des métadistricts existants,

⁽⁴⁾ Les districts intelligents, du savoir, de la connaissance ou technologiques sont ceux qui, contrairement aux districts industriels, utilisent largement les technologies de l'information et de la communication.

- de vérifier les conditions de réussite du développement de nouveaux districts et d'analyser leur potentiel dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, dans l'actuelle Europe à 25 et dans la future Europe à 28;
- de jeter les bases d'une politique intégrée européenne en faveur de nouveaux réseaux européens de districts basés sur la connaissance («*knowledge-based*») et de métadistricts,
- de mettre en évidence les instruments nécessaires pour mettre en œuvre une telle politique, d'évaluer les districts existants et de suggérer d'éventuelles modifications et innovations,
- de définir les conditions de base pour l'émergence d'une véritable plate-forme ⁽⁵⁾ européenne de référence à destination des nouveaux réseaux européens de districts du savoir au sein de l'Europe à 25,
- de contribuer à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi.

1.6. Le Comité économique et social européen a souligné à plusieurs reprises l'engagement pris par le Conseil européen lorsqu'il a assigné comme objectif central à la **stratégie de Lisbonne** de «*faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde*», capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.

1.6.1. On s'accorde désormais sur le fait que les stratégies de croissance doivent plus que jamais se fonder sur la capacité:

- d'intégrer au mieux les différentes politiques de développement,
- d'intensifier le partenariat social afin de garantir une évolution plus favorable de l'emploi et, par conséquent, améliorer la dynamique des districts,
- de renforcer les échanges entre la recherche axée sur les technologies et le développement industriel territorial,
- d'atteindre une masse critique élevée entre l'industrie, les institutions de formation et de recherche, les PME avancées, les ressources qualifiées, les activités financières et les services, les capitaux à risque et les décideurs publics et privés,
- d'accélérer le développement de systèmes de production et de distribution en réseaux européens permanents basés sur la connaissance, les capacités d'échange d'informations et de savoir-faire et les capacités d'absorption, d'enrichissement et de retransmission des informations.

⁽⁵⁾ Selon le document COM(2002) 714 final du 11.12.02, les plates-formes «peuvent être envisagées pour encourager des marchés de coopération et élaborer des plans de stratégie à long terme relatifs à la R&D pour les technologies spécifiques. Elles assureraient la synergie entre les pouvoirs publics, les utilisateurs, les autorités réglementaires, l'industrie, les consommateurs et les pôles d'excellence. Il y a un besoin de cohérence entre la recherche, qui peut créer de nouvelles possibilités, et, en aval, le cadre réglementaire dans lequel ces technologies peuvent être développées et commercialisées».

1.7. Plus de quatre ans après le lancement de la stratégie de Lisbonne, il apparaît clairement aux yeux de tout le monde que les avancées réalisées pour rendre concrets ses objectifs et répondre pleinement au processus qu'elle souhaite engendrer, sont assez décevantes. Le rapport même du groupe de haut niveau sur la stratégie de Lisbonne, présidé par Wim KOK, conclut que «*the disappointing delivery of the strategy has been due primarily to a lack of determined political action*» et ajoute également que «*the agenda has been overloaded, coordination has been poor and there have been conflicting priorities*» ⁽⁶⁾.

1.8. Lors du Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004, le Président de la Commission européenne a eu la possibilité de souligner que le rapport Kok «*fournit une évaluation réaliste, et néanmoins alarmante, des progrès réalisés et montre qu'il nous faut maintenant agir afin de récupérer le temps perdu*» ⁽⁷⁾. En particulier, il met en exergue la nécessité de «*recentrer les priorités, contrôler les progrès et prendre de plus grandes responsabilités pour la suite à leur donner*» ⁽⁸⁾. Le Comité s'est lui aussi exprimé sur cette question dans son récent avis en la matière. ⁽⁹⁾

1.9. D'après le Comité, le nouveau cadrage des priorités de la stratégie de Lisbonne devrait considérer les districts industriels et leur développement comme l'un des éléments clefs pour la création de nouvelles connaissances et plus encore pour l'amélioration qualitative et quantitative de l'emploi, réalisable en exploitant les opportunités considérables offertes par les réseaux. Ceux-ci sont à même de développer des interactions multiples entre le savoir codifié de la recherche et le «savoir tacite» ⁽¹⁰⁾ qui se diffuse et s'incarne dans les systèmes de production et de distribution.

1.10. La promotion des actions au niveau local et la capacité de les mettre en réseau afin d'atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne s'avèrent essentielles d'une part, pour encourager la création et le développement d'entreprises innovantes sur l'ensemble du territoire de l'Union, principalement dans les nouveaux États membres, et d'autre part, pour renforcer les possibilités de rencontre et de collaboration entre ces entreprises dans le souci de dégager une plus grande cohésion économique et sociale.

1.11. Le nouveau «district technologique ouvert» permet l'intégration et la mise en réseau de tous les sujets opérant dans une zone déterminée avec les opérateurs des autres zones.

⁽⁶⁾ «Relever le défi» («*Facing the challenge*») rapport Wim KOK sur la stratégie de Lisbonne, présenté à la Commission le 3 novembre 2004 et au Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004. «Le résultat décevant de la stratégie est essentiellement attribuable à l'absence d'une action politique résolue – le calendrier a été surchargé, la coordination insuffisante et il y a eu des priorités contradictoires».

⁽⁷⁾ «It provides a realistic, but worrying, assessment of progress. It shows that we must act now to make up for lost time». Discours du Président désigné de la Commission au Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004.

⁽⁸⁾ «We will need to refocus priorities, measure progress and assume greater responsibility for following them through». IBIDEM cf. note 2.

⁽⁹⁾ Avis au JO C 120 du 20.5.2005, rapporteurs Vever, Ehnmark, Simpson.

⁽¹⁰⁾ R. Nelson et S.G. Winter (1982), «An evolutionary theory of economic change». Le «savoir tacite», par opposition à l'information ou «savoir codifié», n'est pas formalisé et peut être transmis par la seule interaction sociale.

1.12. Concrètement, les réseaux européens de «districts technologiques ouverts» sont essentiels pour la réalisation des objectifs suivants:

- un emploi de meilleure qualité et, par conséquent, le développement personnel de l'homme par le travail grâce à une responsabilisation et à un engagement accrus et à une maturité culturelle nouvelle,
- la diffusion de technologies et de savoirs et l'accélération de leurs applications innovatrices en termes de succès de marché,
- un emploi de meilleure qualité et plus qualifié et un encouragement à générer de nouveaux profils professionnels plus diversifiés,
- une sensibilisation accrue à la sauvegarde et à la protection de l'environnement et du territoire où les districts opèrent, ainsi que la définition des moyens les plus adaptés pour assurer un développement durable aussi bien socialement qu'économiquement et environnementalement,
- une cohésion économique et sociale accrue et une meilleure gouvernance du territoire: l'objectif étant de codifier des règles et des langages communs et de parvenir à un type de communauté évoluant dans un cycle permanent d'apprentissage mutuel,
- la consolidation et le développement de réseaux permanents de communication et de collaboration opérationnelle établissant des ponts entre les entreprises, les travailleurs, les inventeurs, les communautés, les institutions publiques et privées, le monde financier, le monde universitaire et de l'éducation, les systèmes commerciaux et de marketing ainsi que de nombreux autres acteurs du développement régional,
- le renforcement de la tendance des jeunes à privilégier la libre initiative et l'esprit d'entreprise,
- le développement harmonieux et compétitif du tissu industriel et de la distribution dans la nouvelle Europe élargie et l'accélération de l'intégration à part entière de cette dernière dans un nouveau grand marché unique.

1.13. Dans le contexte actuel, caractérisé par une globalisation croissante de l'économie mondiale, le **développement d'une Europe de la connaissance** aura un impact substantiel sur l'aménagement du territoire au plan national, régional et local mais aussi sur les équilibres internationaux. Cet impact pourra signifier l'acquisition et l'application, dans des délais rapprochés, des nouvelles technologies, l'identification, au niveau international, de ressources humaines qualifiées et, enfin, la possibilité d'organiser de façon décentralisée le processus de production et de distribution tout en le maintenant compact, souple et de qualité élevée.

1.14. Dans le contexte économique productif et, notamment dans la réalité économique des districts, les phénomènes de **globalisation** et l'apparition pratiquement simultanée ainsi que

le développement des **technologies de réseau**, ont entraîné des changements à court, moyen et long terme.

1.15. Les districts existants ont déjà accentué les **dynamiques d'ouverture** vers de nouveaux marchés et accompagné les derniers changements politiques, lesquels se sont traduits entre autres dans une tendance accrue à délocaliser les activités manufacturières, favorisée par les conditions environnementales particulières de certains pays et soutenue par le niveau croissant d'informatisation.

1.16. En moyenne 50 % de la production des districts de l'Europe à 25 est destinée à l'étranger. La structure industrielle du district est donc déjà internationalisée et son horizon de référence pour la vente est dans une mesure croissante le marché international.

1.17. Il convient de passer de la phase d'internationalisation à la phase de globalisation:

- le processus de **globalisation**, au-delà de sa signification en termes de débouchés pour la production sur les marchés étrangers, doit impliquer les différentes **phases du processus de production**,
- il est nécessaire de **renforcer**, afin de soutenir les politiques de pénétration et éventuellement de partenariat, **le système de collecte d'informations** sur les marchés traditionnels et sur les nouveaux marchés, sur les éventuels partenaires étrangers et sur le potentiel des territoires au-delà des frontières actuelles,
- il convient de diversifier l'implantation à l'étranger tant des lieux de production que des lieux de vente, en mettant également en place des stratégies de **mise en réseau et de co-business** afin d'impliquer les autres acteurs et leurs particularités. Cela doit se faire non seulement du point de vue des affaires mais aussi et surtout du point de vue des sources d'innovation et de recherche et des nouvelles élaborations de projets et conceptions et en tenant toujours compte des aspects industriels, financiers, organisationnels et de formation,
- il est essentiel de **valoriser au maximum les identités culturelles** des différentes réalités, de manière à tirer le plus grand profit de leur intégration et de leur mise en réseau au niveau européen,
- il devient impératif, pour relever les nouveaux défis de la compétitivité, de développer la formation permanente et les nouvelles compétences professionnelles. ⁽¹¹⁾

1.18. L'extension des frontières géographiques, entraînée par les avantages économiques et rendue possible par le soutien technologique, a desserré les liens de proximité territoriale qui caractérisaient au départ le district industriel et sur lesquels il basait sa force. Cela a entraîné l'apparition d'entreprises leader dont les références, en termes de marché, de débouchés comme de fournitures, sont passées d'une logique territoriale à une logique virtuelle, fondées essentiellement sur des stratégies de rentabilité économique.

⁽¹¹⁾ Cf. à ce propos le doc. COM(2004) 474 du 14.07.2004 et l'avis CESE 139/2005 du 10.02.2005, rapporteur KORYFIDIS.

1.19. Actuellement, les **districts industriels** européens font l'objet d'une attention particulière parce qu'ils traversent une phase très délicate. Ils sont en effet confrontés à **deux types de problèmes**:

- l'ouverture et la concurrence des nouveaux marchés (parmi lesquels les marchés asiatiques sont les plus insidieux),
- la nécessité de réorganiser et de moderniser les relations entre les entreprises, également à l'aide des nouvelles technologies et des nouvelles connaissances, tacites ou codifiées.

1.20. La **nouvelle configuration des modèles compétitifs sur le marché global** impose de grands changements. Les nouvelles plates-formes intégrées et les réseaux doivent aborder les thématiques relatives à la recherche et à l'innovation, à la conception de nouveaux produits et processus de production, à la gestion de nouvelles ressources humaines plus qualifiées et de nouveaux matériaux, à la promotion et au marketing, aux finances et au crédit, à la logistique et au suivi du marché ainsi qu'aux services à la clientèle.

1.21. Au **niveau international**, le pays le plus fortement marqué par des expériences de districts et de systèmes productifs locaux industriels («clusters») est le **continent nord-américain**, où l'on en rencontre en grand nombre de la côte du Pacifique à la côte orientale, en passant par la Silicon Valley, les Clusters industriels de San Diego et la «Route 128». En **Amérique latine**, on trouve des districts — bien que sous des formes diversifiées, en fonction des différents stades de développement industriel — au Mexique (Cluster de Guadalajara), au Brésil (Sinos Valley) et en Uruguay (Meat Cluster) alors qu'en ce qui concerne l'**Asie**, des expériences significatives ont été enregistrées en Inde (Agra Cluster, Tiruppur Cluster, Ludhiana Cluster), au Pakistan (Sialkot Cluster), en Corée du Sud (Consumer Microelectronics Assembly Cluster) et en Indonésie (Central Java Cluster).

Le phénomène des districts a même atteint l'**Afrique**: on en trouve en effet un certain nombre dans plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne.

1.22. En **Europe**, outre les expériences italiennes qui se comptent désormais par dizaines, les plus significatives sont françaises: elles ont donné lieu à la fondation en 1998 du Club des «Districts industriels français», et allemandes, à l'origine de plus de 50 «Raumordnungsregionen» et de l'initiative particulièrement significative du Baden-Wurtemberg. Très importantes également sont les expériences britanniques (cf. en particulier le Cambridge High-Tech Cluster, le Motor Sport Cluster de Birmingham ou les expériences écossaises ou encore d'autres régions). En Scandinavie, l'on doit à l'école nordique de nombreuses expériences positives, caractérisées par l'importance attachée à l'apprentissage comme élément essentiel du développement, favorisé par la proximité. Dans les nouveaux États membres, on note des expériences significatives intéressant les régions de différents pays tels que par exemple la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie, Malte et les Républiques baltes.

2. Définitions et problématiques en suspens

2.1. Donner une **définition univoque** d'une réalité aussi variée, dynamique et diversifiée au niveau mondial que celle des districts n'est pas chose facile.

2.2. En fait, les districts industriels peuvent se définir, d'une manière générale, comme des systèmes de production locaux homogènes, caractérisés par une forte concentration d'entreprises industrielles, principalement de petite et moyenne dimension et par un degré élevé de spécialisation de la production.

2.3. Le rapport final du **groupe d'experts de la Commission européenne** — Direction générale des entreprises sur «Les grappes et les réseaux d'entreprises» ⁽¹²⁾ fournit cette définition des **districts**:

«Groups of independent companies and associated institutions that are:

- *collaborating and competing,*
- *geographically concentrated in one or several regions, even though the cluster may have global extensions,*
- *specialised in a particular field, linked by common technologies and skills,*
- *either science-based or traditional,*
- *clusters can be either institutionalised (they have a proper cluster manager) or non-institutionalized,*
- *the cluster has a positive influence on: innovation and competitiveness; skill formation and information; growth and long-term business dynamics».*

2.3.1. Au cours des dernières décennies, les districts, apparus dans des régions présentant des caractéristiques économiques données pour favoriser la création et le développement d'activités de production dans les secteurs de l'industrie et des services, **se sont développés de façon largement autonome** en se concentrant sur des secteurs spécifiques, dans lesquels ils ont acquis et consolidé des avantages compétitifs particulièrement importants. La nécessité de satisfaire à des normes de plus en plus rigoureuses en termes de qualité et de sécurité a ensuite conduit les entreprises des districts à concentrer leur attention sur des créneaux de marché de plus en plus pointus, comme en témoigne le degré élevé de qualité de leurs produits.

2.4. Les **districts** ne sont pas simplement des ensembles d'entreprises éventuellement spécialisées et localisées dans un territoire. Ce sont des **ensembles d'entreprises qui opèrent par le biais de jeux d'équipes**: à l'intérieur de ces ensembles elles coopèrent sur des projets et se font concurrence sur ces mêmes projets tandis que le territoire, loin de constituer une simple toile de fond sur laquelle les entreprises opèrent et produisent, représente une véritable infrastructure d'intégration sociale, économique et des cycles de production; en substance, le lieu dans lequel sont déposées les traditions en matière de production et les connaissances pratiques.

⁽¹²⁾ Cf. Rapport final du groupe d'experts sur les grappes et les réseaux d'entreprises («Final report of the expert group on enterprise clusters and networks») p. 9 — Commission européenne, Direction générale des entreprises, projet Map 2002.

«Groupes d'entreprises indépendantes et d'institutions associées qui coopèrent et se font concurrence, sont concentrées géographiquement dans une ou plusieurs régions, même s'il est vrai que le système productif local ("cluster") peut avoir des extensions au plan mondial, sont spécialisées dans un domaine particulier partageant des technologies et un savoir-faire communs, sont scientifiques ou traditionnelles; les systèmes productifs locaux peuvent être soit institutionnalisés (ils ont alors leur propre gestionnaire) soit non institutionnalisés; le système productif local a une influence positive sur: l'innovation et la compétitivité, l'acquisition de compétences et l'information; la croissance et une dynamique économique de long-terme.»

2.5. L'**accélération** de la transmission des informations et la possibilité d'explorer rapidement l'offre dans son ensemble ont, d'une part, facilité le travail de l'entreprise et de l'autre, l'ont contrainte à s'adapter. **Les équilibres au niveau des districts se sont modifiés.** L'apparition de **nouveaux modèles** technologiques et ensuite leur consolidation ont impliqué toute l'organisation de la production, avec un impact sur les profils professionnels, l'organisation du travail, la valorisation des travailleurs et les zones d'expansion.

2.6. De plus en plus souvent, les districts sont reliés et intégrés à des centres de services spécialisés, des écoles de formation professionnelle, des universités, des parcs technologiques et des centres de recherche, présents sur le territoire. La qualité du produit fini, facteur vital pour la survie des entreprises du district, se base en effet principalement sur la capacité de ces dernières à combiner de manière optimale les traditions déjà consolidées en matière de production et les besoins d'innovation et de spécialisation exprimés ou perçus par le marché.

2.7. L'**internationalisation de la production** exige dans une mesure croissante que les entreprises fournissent des efforts en termes d'investissements, dans une dimension progressivement transnationale. Les PME, à l'instar des grandes multinationales, doivent, lorsque le réseau sur lequel elles entendent développer leurs avantages compétitifs dépasse la dimension locale, pouvoir compter sur des infrastructures technologiques appropriées en mesure de leur faire partager et élaborer des connaissances et sur une main-d'œuvre responsable et motivée.

2.8. L'**intégration croissante des marchés**, si elle tend d'une part à pénaliser les entreprises, habituées à opérer sur des marchés restreints, offre d'autre part de grandes possibilités en termes de nouveaux débouchés commerciaux, surtout pour les PME les plus dynamiques. En effet, les **grands changements technologiques** ne constituent pas nécessairement un facteur de sélection favorisant les grandes entreprises. Souvent, la «**net economy**» permet de neutraliser des facteurs tels que la délocalisation géographique ou la disponibilité d'un réseau autonome de distribution, et d'annuler ainsi un certain nombre d'éléments qui ont été les facteurs historiques de faiblesse des PME. Toutefois, ces dernières doivent être mises dans les conditions leur permettant d'exploiter à part entière les possibilités offertes par le développement technologique grâce notamment au soutien des centres d'assistance et de services.

2.9. Grâce au réseau, les différentes motivations qui expliquaient certaines contraintes de nature géographique ont partiellement disparu. Des **caractéristiques jadis essentielles comme l'échange rapide d'informations ou la possibilité de contrôle**, qui auparavant exigeaient une réduction des temps d'acheminement, sont désormais garanties par les connexions informatiques.

2.10. Bien que les possibilités et les activités se soient considérablement étendues, le défi que le réseau ne parvient pas à vaincre est celui du rapport interpersonnel. Le «face à face», fait de connaissances et d'expériences, reste pour l'instant irremplaçable. Le **rapport de confiance**, qui s'instaure entre les entités, reste encore indispensable, même si le réseau a partiellement

annulé les distances géographiques en déstructurant le district, les entreprises de celui-ci opérant dans une mesure croissante avec des **entités situées en dehors du district, souvent dans des pays différents.**

3. Des districts aux métadistricts européens du savoir

3.1. Les districts industriels traditionnels ont été dans une mesure croissante encadrés par et parfois transformés en **métadistricts**: ces derniers peuvent être définis, par comparaison avec les districts classiques, comme des **plates-formes industrielles intégrées au sein desquelles les acteurs de la filière technologique se développent pour absorber de nouveaux centres d'élaboration des connaissances et de recherche appliquée et, en dépassant le concept d'appartenance territoriale, élaborent des systèmes de production et de distribution qui s'appuient sur des valeurs et des stratégies communes.**

3.2. Le **métadistrict** permet de procéder aux différentes phases dans des sites géographiquement éloignés que l'on choisit en fonction des avantages économiques et des opportunités au niveau local: ainsi tout en maintenant les niveaux de productivité intacts et, surtout pour ce qui est des entreprises manufacturières, les garanties de qualité, à l'aide d'un processus **d'apprentissage par interaction**, il permet le passage d'une approche basée sur l'adaptation à une logique proactive.

3.3. Dans le cadre de l'évolution vers les métadistricts, le district devra être dans une mesure croissante un laboratoire de connaissances. Les politiques nécessaires au soutien d'une **réaffirmation du district au sein des logiques globales** doivent être menées tant par les institutions publiques — en particulier au niveau local et territorial — que, et même principalement, par les entreprises, et doivent porter sur les ressources humaines et sur la capacité d'innovation dans un processus qui assure la pleine participation des cadres publics et privés.

3.4. Les métadistricts assurent une mise en réseau accrue entre les entreprises petites, moyennes et grandes, qui interagissent entre elles et nouent des rapports de collaboration et de travail avec les centres de recherche scientifique et technologique les plus avancés. Les éléments porteurs à cet égard sont:

- les entités leader, c'est-à-dire celles en mesure de guider le développement de la filière,
- les investissements consentis pour obtenir de hauts niveaux technologiques,
- la coopération entre les entreprises et entre les entreprises et le système de la recherche,
- la motivation et la préparation de la main-d'œuvre à tous les niveaux.

3.5. En général, le métadistrict se reconnaît à la présence des quatre éléments suivants:

- **la multisectorialité**: il correspond à une approche de type filière qui fait apparaître tout un ensemble d'activités englobant services, recherche et développement,

- **la territorialité:** on transcende le concept de proximité territoriale et on le remplace par un concept de relation de réseau et de valorisation des différentes identités culturelles des partenaires,
- **une présence significative:** les secteurs représentés dans les métadistricts sont importants pour l'économie et caractérisés par une présence significative de centres pour la production de connaissances,
- **le leadership:** il existe des entreprises leader, capables d'entraîner les métadistricts, le tout dans un environnement caractérisé par une forte présence de PME.

3.6. Le processus de connaissance de ce phénomène devant aboutir à la programmation des **interventions en faveur des métadistricts** est sans aucun doute encore plus complexe et plus articulé, également parce que, comme déjà indiqué à propos de l'identification des métadistricts, l'on veut sélectionner de façon expérimentale des zones de production d'excellence, avec d'importants liens déjà existants ou potentiels avec le monde de la recherche, de la production et de l'innovation. La lecture de ces phénomènes est toutefois complexe, n'a guère été expérimentée sur le plan pratique et reste peu documentée sur le plan statistique.

3.7. Le plan de programmation doit comporter tous les éléments nécessaires à une analyse sans cesse améliorée des **caractéristiques propres aux métadistricts:**

- identifier et quantifier les **acteurs traditionnels:** entreprises opérant dans les secteurs productifs de spécialisation, production de matières premières et de produits semi-finis, machines-outils, services à la production, composantes des filières; identifier les spécialisations pouvant jouer un rôle moteur dans chaque filière; modèles de transferts technologiques entre les entreprises,
- identifier et quantifier les **nouveaux acteurs de système:** universités; centres de recherche scientifique; services technologiques aux entreprises; communication et commercialisation; identification des leaders; relations et interactions avec la filière de production; modèles de transfert et coopération technologique,
- analyser l'**étalonnage au niveau national et international** afin de: mettre en évidence des situations semblables en matière de production; en évaluer les macrodynamiques dans les différents contextes; évaluer les stratégies de développement mises en œuvre par les administrations publiques dans les contextes spécifiques, enfin, évaluer le système de relations public-privé et universités — recherche — entreprises;
- évaluer la **compétitivité des filières des métadistricts et des possibilités du système;** procéder à des analyses SWOT des métadistricts en accordant une attention particulière aux faiblesses et aux risques,

- identifier les **grandes lignes d'action:** politiques et interventions pour la recherche; pour les investissements; pour l'internationalisation et pour la compétitivité sur les marchés extérieurs,
- garantir le degré de préparation et d'implication des travailleurs actifs au sein de districts, à tous les niveaux.

3.8. En fait, le passage à un système régi par la connaissance comporte également d'importants **problèmes de gouvernance:**

- l'évolution du district dans le sens d'un réseau ouvert, autrement dit de réseau local intégré dans des réseaux globaux de production, de circulation et d'utilisation des connaissances comporte le passage des entreprises de district de l'ancien système de **division productive du travail**, dans lequel elles ont su jusqu'à présent se positionner avec succès, à un nouveau système **axé sur la connaissance étendue à tous les opérateurs, aux cadres publics et privés et à tous les niveaux.** Alors que le premier est centré sur la capacité de gérer les opérations matérielles de fabrication, la caractéristique du second est sa **capacité de gérer des flux d'information globaux**, de communiquer au moyen de langages scientifiques et technologiques et de **gérer des modules organisationnels complexes**, le tout dicté par la nécessité propre au district de réinvestir dans la **formation professionnelle et dans la connaissance structurée,**
- les processus interactifs fondamentaux sont l'articulation des **relations de coopération et de confiance entre entrepreneurs du district et entre entrepreneurs et employés**, ainsi que de l'organisation pluraliste du processus de production et du rapport de coopération entre les entreprises ainsi qu'entre celles-ci et les collectivités locales et régionales. L'élément clé est le concept de **capital social à l'intérieur du système de regroupement propre au district** ⁽¹³⁾ ainsi que la façon dont les politiques réagissent à la dissipation progressive de ce capital social et à la perte de vivacité et de dynamisme du système d'interaction local,
- le district reflète la panoplie d'ambitions et de frustrations faites de compétition, d'émulation et de collaboration qui caractérise la **communauté entière.** Il est conçu de manière à pénaliser les comportements défavorables et à récompenser ceux qui sont favorables au développement du district, en délivrant des **certificats de fiabilité.**

3.9. Enfin, les nouvelles structures de service qui jouent un rôle d'interface cognitive entre le contexte local et les réseaux du contexte global semblent revêtir une importance croissante. Il s'agit de la naissance de nouvelles agences calquées sur les besoins des entreprises locales et sur les mécanismes originaux de compétition et de coopération, et appelées à accompagner l'évolution de la production.

⁽¹³⁾ Les enquêtes réalisées auprès des travailleurs des districts montrent que ceux-ci sont particulièrement actifs et motivés, même aux niveaux les plus bas (Région de Lombardie, étude préliminaire en vue de la loi sur les métadistricts, 2004).

4. Situation des districts aux États-Unis et au niveau international

4.1. S'agissant de l'expérience nord-américaine, on dénombre d'après certaines estimations aux États-Unis dès la deuxième moitié des années 90, environ 380 districts/systèmes productifs locaux, opérant au sein d'un large éventail de secteurs manufacturiers et de services et qui représentent 67 % de la population active et 61 % de la production du pays ⁽¹⁴⁾. Issus souvent de la crise des productions régionales, comme dans le cas des systèmes productifs locaux californiens de San Diego, nés de la reconversion du secteur de la défense, ces districts ont bénéficié du rôle de premier plan joué par les pouvoirs nationaux et locaux, lesquels ont engagé un processus qui a été repris par la suite par le secteur privé. Ainsi, en Arizona, une commission gouvernementale a lancé auprès des universités locales une action visant à identifier des districts sur le territoire, en rassemblant les principaux acteurs du secteur privé et en promouvant ainsi la création d'organismes de districts afin d'évaluer et aborder la question des contraintes et des opportunités de chaque district. Des initiatives similaires ont été lancées dans d'autres États d'Amérique, tel que l'État de New York, le Minnesota, l'Oklahoma et l'Oregon.

4.2. Au Canada, le gouvernement fédéral a placé au centre de sa stratégie pour l'innovation la création et le développement de districts industriels basés sur la connaissance et reconnus au niveau international, grâce à l'identification par les principales agences fédérales («*Granting Agencies*») des investissements dans la recherche réalisés dans 27 régions/villes du pays. La stratégie pour l'innovation au Canada a introduit parmi les objectifs prioritaires de la politique fédérale en matière d'innovation, le développement d'ici 2010 d'au moins dix systèmes productifs technologiques locaux («*technology clusters*») internationalement reconnus. La présence, au cœur même des districts industriels, d'importants instituts de recherche, souvent universitaires, est une caractéristique très courante de l'expérience canadienne ⁽¹⁵⁾.

4.3. En Asie et en Amérique du Sud, des expériences très hétérogènes ont été menées. Il existe des districts en Inde et même en Chine. Au Pakistan, la pression exercée par les nouvelles poussées compétitives issues de la libéralisation du commerce et de la globalisation, a renforcé la tendance à coopérer avec les associations industrielles et les services qu'elles fournissent en vue de faire face aux sollicitations des niveaux d'assurance-qualité reconnus sur le plan international. Au Brésil et au Mexique, les districts ont été confrontés à une concurrence internationale sur les prix, à la suite de la forte pénétration chinoise sur le marché nord-américain. Cette concurrence a eu pour effet d'une part de stimuler l'amélioration de l'intégration verticale et, d'autre part, de différencier les districts mêmes.

4.4. En Nouvelle-Zélande, les pouvoirs locaux ont pris de nombreuses initiatives pour promouvoir les districts industriels alors qu'en Australie des actions de type ascendant («*bottom-up*») ont été développées, tout particulièrement à l'initiative des pouvoirs locaux d'Adélaïde, de Cairns et de Hunter Valley: elles

⁽¹⁴⁾ Cf. OCDE «Encourager l'entrepreneuriat comme moteur de la croissance dans une économie globalisée» 2004 – 2^{ème} conférence de l'OCDE des ministres responsables des petites et moyennes entreprises, Istanbul 3-5 juin 2004.

⁽¹⁵⁾ Cf. Fondation canadienne pour l'innovation («*Canada foundation for innovation*») - J. Adam, «Financement de la recherche: la clef des systèmes productifs locaux» (*Research funding: key to clusters*), 2003.

ont permis d'identifier des groupes d'entreprises, de créer entre elles une dynamique en rapport avec les différents besoins et, dans certains cas, d'obtenir des financements du gouvernement pour des études, des services de conseil et de secrétariat.

5. Situation actuelle et instruments existant au sein de l'Union européenne

5.1. Dans de nombreuses régions d'Europe la politique industrielle, jusqu'à présent généralement orientée vers des politiques et des interventions sectorielles, a commencé à porter également son attention sur le territoire, pour apporter son soutien à ces réalités qui avaient contribué au succès du «**Made in ...**», **dans le monde**. Très souvent les systèmes de production locaux ont cependant éprouvé des difficultés à trouver les réponses appropriées du point de vue de l'organisation et de la gestion: cela a ouvert la voie à de nouveaux types de soutien, non plus orientés vers l'entreprise prise individuellement mais vers le système territorial dans son ensemble.

5.2. Les pouvoirs locaux, conjointement aux universités, aux instituts de recherche, aux associations d'entreprises et aux organismes de crédit, se sont engagés à soutenir les interventions visant à diffuser l'innovation, à promouvoir la qualité, à développer la commercialisation des produits locaux et, enfin, à mettre au point des projets de système, en intervenant sur les relations d'entreprises.

5.3. Les districts industriels, qui sont désormais **reconnus juridiquement dans différents pays européens** (en Italie, par exemple par la loi 317/1991), sont considérés à l'unanimité comme un véritable succès pour différentes économies, et notamment pour l'économie italienne. Il n'est pourtant pas facile de les cerner avec précision et leur identification par les organes institutionnels ne coïncide ni sur le plan du nombre ni sur le plan des secteurs de spécialisation.

5.4. La promotion des districts a fait l'objet d'initiatives au niveau des régions en Italie (en particulier Piémont, Lombardie, Vénétie, Emilie-Romagne et Toscane), en Espagne (surtout en Catalogne et à Valence) et en Allemagne (cf. les initiatives BioRegio, Exist et InnoRegio). En France, la DATAR ⁽¹⁶⁾ a développé, en tant que service interdépartemental du Premier ministre, des politiques spécifiques de soutien au développement des systèmes de production locaux — SPL, qui se sont fédérés au sein du Club des districts industriels français. En Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, de nombreuses expériences ont été réalisées dans ce domaine.

5.5. Les pays nord-européens ont également mis au point leur propre approche en matière de politique des districts; c'est le cas du Danemark, où la méthodologie appliquée aux districts a eu un impact considérable sur la politique économique du pays, ou de la Finlande, où la promotion des districts a influencé non seulement la politique économique mais également celle en matière de recherche scientifique, de technologie et d'éducation.

⁽¹⁶⁾ DATAR: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

5.6. Dans les nouveaux États membres, dès les années 2000-2001, différents programmes de développement des districts ont été approuvés. La République tchèque a mis en œuvre le programme Coopération. En Hongrie, le programme NFT GVOP prévoit le développement de parcs industriels ⁽¹⁷⁾ à partir d'une initiative émanant d'une ONG, ⁽¹⁸⁾ l'Association des parcs industriels. A l'heure actuelle, la Hongrie compte 165 parcs industriels, qui concentrent 18 % de l'emploi dans le secteur secondaire et 28 % des exportations industrielles. Entre 1997 et 2003, 46 182 000 euros ⁽¹⁹⁾ ont été investis dans les parcs industriels hongrois. Le programme PGK ⁽²⁰⁾ a vu le jour dans la région située au-delà du Danube occidental et le programme Systèmes productifs locaux et mise en réseau des PME (*SME Clustering/Networking*) en Pologne. En Slovénie, un programme triennal pour le développement des districts a été lancé en 2000: il a impliqué plus de 500 entreprises et 50 institutions. Plus de 130 projets pilotes et expériences sont en cours dans les Républiques baltes. A Malte, les pouvoirs locaux ont mis en œuvre une stratégie visant à soutenir les districts-clefs dans des secteurs tels que la santé, l'océanographie, les technologies de l'information, l'aviation et les services. Dans les pays candidats à l'adhésion également, des expériences significatives ont été développées, comme dans le cas du district de Timisoara en Roumanie. En Bulgarie, en 2001, cinq districts potentiels ont été identifiés dans le cadre du programme Phare (volet «Renforcement des capacités en faveur du développement accéléré du secteur des PME en Bulgarie»). Le Ministère des Affaires économiques a pour sa part jugé opportun de créer une Agence nationale spécialement chargée d'assurer le développement de ces districts.

5.7. Aux Pays-Bas, la méthodologie appliquée aux districts a été intégrée au sein même de la politique et des programmes du gouvernement, alors qu'en Autriche, des politiques spécifiques ont été mises en œuvre en vue de renforcer les liens entre les instituts de recherche et le secteur privé, de limiter les obstacles réglementaires et administratifs à l'innovation, de promouvoir des districts spécifiques et de créer des centres de compétences.

5.8. Une politique favorisant les districts implique, en tout état de cause, une approche systémique intégrée qui prenne en compte les liens existant entre les entreprises, entre les secteurs industriels et enfin ceux en place entre les entreprises, les institutions et les pouvoirs locaux: en suivant cette approche, **le secteur privé devrait être le moteur des initiatives alors que le secteur public devrait jouer un rôle de facilitateur et de catalyseur.**

5.9. Le «système district» donne lieu à différents phénomènes **d'intégration horizontale entre les entreprises**, qui vont des rapports, primaires, induits et de filière, jusqu'aux phénomènes de sous-traitance. Cette intégration permet de maintenir un degré **élevé de flexibilité**, mais aussi de réaliser, grâce à l'intégration de la production, les économies d'échelle typiques de la grande entreprise. La capacité du district à pourvoir de manière autonome dans les secteurs où il opère à chaque phase de la chaîne de production, en suivant la fragmentation des phases de transformation de la filière, permet une gestion souple des

⁽¹⁷⁾ D'une superficie minimale de 25 000 m² et dotés d'une société de gestion pour les infrastructures et les entreprises. Le secteur public et le secteur privé soutiennent cette action. Néanmoins, l'appui financier des banques et des institutions financières serait nécessaire.

⁽¹⁸⁾ ONG: organisation non gouvernementale.

⁽¹⁹⁾ Source: Janos Toth, membre du CESE.

⁽²⁰⁾ PGK: Initiative économique Pannon («Pannon Gazdasagi Kezdemenyezés»).

coûts de production et une meilleure adaptation aux besoins du marché.

5.10. Le succès que rencontrent les produits du district sur les marchés internationaux résulte également d'une grande **capacité d'innovation et d'une recherche constante d'amélioration du produit**, favorisée par la concurrence entre les entreprises du district et **par l'interaction avec les universités et/ou les établissements d'enseignement supérieur présents sur le territoire**. Ces synergies ont rendu compétitifs, au niveau international, également des secteurs généralement considérés comme peu développés d'un point de vue technologique, comme par exemple le secteur du textile et de l'habillement.

5.11. Les éléments qui ont été pris en compte jusqu'à présent pour déterminer des **indicateurs** d'une éventuelle présence d'un district sont des facteurs tels que: la densité des entreprises, le niveau de spécialisation des secteurs, le pourcentage de personnes employées dans le secteur manufacturier. Il s'est donc toujours agi de valeurs quantitatives, compatibles avec la finalité de pouvoir décider de façon «objective». Or il faut analyser des facteurs comme le profil économique, l'innovation apportée par le produit ou la stratégie d'ensemble des entreprises, ainsi que — et surtout — l'élément «réseau». En effet ce dernier est fondamental tant pour déterminer l'origine de la structure du district que pour identifier les futurs atouts du métadistrict, dans l'optique d'un rapport étroit entre recherche et entreprises.

5.12. Au **niveau de l'Union européenne**, de nombreuses initiatives peuvent contribuer au développement des districts technologiques européens, bien que jusqu'à présent **une véritable politique intégrée** favorisant le développement de réseaux de districts innovants ne soit pas encore mûre. Elle doit être cohérente avec la relance de la stratégie de Lisbonne confirmée par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 et avec l'engagement d'intégrer au sein du marché unique élargi, le plus rapidement possible, le tissu économique et social des petites et moyennes entreprises des anciens et des nouveaux États membres.

5.13. L'Europe des Quinze a mis au point une **série de dispositifs communautaires** susceptibles d'être actionnés en vue de promouvoir le développement et la création de réseaux de districts du savoir. On retrouve ces dispositifs, en particulier, dans les domaines de la politique régionale, de la politique de recherche et de développement, de la politique d'innovation et des entreprises, de la politique de la société de l'information et enfin de la politique de formation.

5.13.1. **Politique régionale.** Grâce à son enveloppe budgétaire particulièrement consistante, la politique de recherche-innovation des Fonds structurels promeut, par le biais des actions d'innovation prévues à l'article 10 du FEDER, le programme RIS (Stratégies d'innovation régionale) ainsi que des actions communautaires telles que Interreg III — section C, et tout particulièrement le développement régional. Le Fonds européen d'investissement et la Banque européenne d'investissement, quant à eux, par le biais de l'Initiative de croissance, représentent des solutions que l'on peut exploiter pour développer de manière innovante les PME «en réseau».

5.13.2. **Politique européenne de RTD.** Le VI^{ème} programme-cadre pour la recherche et le développement 2002-2006, représente une source importante de possible soutien au développement des districts du savoir, en particulier dans les domaines:

- des nouveaux instruments des projets intégrés et des réseaux d'excellence pouvant être réalisés en vue des objectifs indiqués dans la priorité thématique horizontale consacrée aux PME,
- du volet d'intervention «Recherche et innovation»,
- des bourses Marie Curie pour les entreprises, prévues dans le cadre du deuxième programme spécifique,
- du schéma de coordination ERA-NET,
- de l'action Science et gouvernance pour les prévisions technologiques.

5.13.3. D'autre part, le plan d'action «Plus de recherche pour l'Europe: objectif 3 % du PIB» prévoit une série d'actions nouvelles au niveau national/européen. Il sera également possible de lancer des initiatives de soutien aux réseaux des districts européens du savoir dans le domaine des services d'application du programme Galileo de radionavigation et de positionnement par satellite.

Comme cela a toutefois été relevé dans de récents rapports, parmi lesquels en particulier celui relatif à la participation des petites entreprises au programme, l'accès de ces entreprises s'est heurté à de multiples difficultés, notamment dans les nouveaux États membres. ⁽²¹⁾

5.13.4. **Politique d'entreprise.** Dans le cadre de la politique d'entreprise et d'innovation, il convient de signaler en particulier:

- le programme Innovation et PME,
- le programme RITTS (stratégies et infrastructures régionales d'innovation et de transferts technologiques),
- les projets TRIP (Projets d'innovation transrégionaux),
- l'action pilote PAXIS, pour la création et le développement de réseaux d'entreprises innovantes, et d'autres actions pilotes en cours visant à favoriser les réseaux sectoriels des districts industriels,
- le réseau des «Euro-Info-Centres».

5.13.5. Parmi les actions dont la gestion est confiée à la DG Entreprise, celles destinées au développement des réseaux de districts ainsi que l'action en faveur des entreprises et des réseaux d'entreprises du programme IDA^{bc} sont particulièrement intéressantes. Dans le cadre des actions conjointes pour le développement durable gérées par la DG Environnement, il faut en revanche rappeler tout particulièrement les initiatives de

⁽²¹⁾ Cf. Cordis, communiqué de presse «L'Union européenne veut augmenter la participation des PME au 6^{ème} programme-cadre» (14.01.2005); cf. également le document publié par la Commission européenne, Évaluation quinquennale des activités de recherche et de développement (17.01.2005).

coopération entre les districts industriels dans le domaine des certifications EMS-EMAS (système de management environnemental et d'audit «Eco-management and audit scheme»), financées au niveau de la région.

5.13.6. **Politique de la société de l'information.** De nombreux projets peuvent être déployés en vue de soutenir les réseaux de districts dans le cadre du programme e-Europe 2005 et, en particulier, des programmes suivants: administration en ligne (e-Government), cyberactivité (e-Business), commerce électronique (e-Commerce), marchés publics en ligne (e-Procurement), réseaux à large bande, intégration dans la société de l'information (e-Inclusion) et initiative «Go digital».

5.13.7. **Politique de l'éducation et de la formation.** Différentes mesures prévues par les programmes Socrates et Leonardo peuvent être mises en œuvre pour favoriser des actions de formation, pour les réseaux de districts du savoir; de la même manière, des initiatives peuvent voir le jour dans le cadre des programmes d'éducation et de formation (e-Learning) et du programme e-Europe 2005.

6. Vers une nouvelle approche stratégique des politiques communautaires pour les districts du savoir

6.1. Lors du Conseil européen du printemps 2004, il a été souligné que: «les mesures adoptées par les États membres au niveau de l'Union ne constituent qu'une partie des mesures qui sont nécessaires pour mener à bien la stratégie de Lisbonne; parmi les réformes et les investissements, qui relèvent de la responsabilité des États membres, un grand nombre reste encore à mettre en œuvre» ⁽²²⁾. Cette orientation a été réitérée par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, au cours duquel le rapport de Wim KOK a été présenté ⁽²³⁾.

6.2. Les principaux défis ont été identifiés dans trois domaines stratégiques fondamentaux pour la croissance:

6.2.1. le développement de réseaux intelligents transnationaux: à réaliser en utilisant, entre autres, l'initiative communautaire de croissance et en donnant la priorité aux investissements dans la recherche, l'innovation et la formation tout au long de la vie. L'identification et la formation de nouveaux profils professionnels constituent un autre élément important, qui s'accompagne d'un recours accru aux outils de coopération en réseau prévus par le VI^{ème} programme-cadre.

6.2.2. le renforcement de la compétitivité des entreprises dans le marché global et de la durabilité environnementale: à réaliser, entre autres, par le biais du développement des communications à large bande et des réseaux à grande vitesse, nécessaires à la recherche et à l'innovation (Géant), l'utilisation des applications pilotes du programme Galileo et le développement d'initiatives dans le cadre du programme e-Europe 2005.

⁽²²⁾ Rapport de la Commission européenne au Conseil européen du printemps «Réalisons la stratégie de Lisbonne: réformes pour une Union élargie» COM(2004) 29 final du 20.2.2004.

⁽²³⁾ Cf. note 2.

6.2.3. Le renforcement de la «politique de voisinage»⁽²⁴⁾ de l'Europe élargie: elle doit viser à engager des synergies plus organiques et conséquentes avec les pays voisins de la nouvelle Europe, dans la perspective de créer une zone de prospérité et de sécurité, en mettant en œuvre des mécanismes de coopération sur des thèmes sensibles tels que la gestion des frontières communes, le contrôle des flux migratoires et la lutte contre le crime organisé.

6.3. Dans tous les États de l'Union, et en particulier dans les nouveaux États membres, on note un renforcement de la prise de conscience de l'importance que revêtent les réseaux de districts et de systèmes productifs industriels locaux («cluster») en tant qu'élément permettant de renforcer la compétitivité et la productivité, d'améliorer la politique de l'emploi et la qualité de l'emploi, et de favoriser le développement des petites et moyennes entreprises.

6.4. D'après le Comité, il convient qu'au niveau de l'Union également se développe une politique intégrée favorisant la création d'une **plate-forme européenne** pour soutenir la formation de nouveaux réseaux européens de métadistricts du savoir.

6.5. Le CESE est convaincu du fait que, dans une perspective de marché global, les nouveaux métadistricts du savoir constituent un véritable instrument de succès en mesure d'une part de garantir aux PME un meilleur accès à des compétences de qualité, à des services communs modernes ainsi qu'à de nouvelles infrastructures de la connaissance, et d'autre part d'améliorer la gestion des entreprises et de sensibiliser et responsabiliser la main-d'œuvre.

6.6. D'après le Comité, la création d'une **plate-forme européenne de districts** pourrait garantir le cadre de cohérence, de transparence et de facilité d'accès, qui est si nécessaire tant aux petites et moyennes entreprises qu'aux États membres nouveaux et anciens, ainsi qu'aux pays candidats et aux zones de proximité européennes.

6.7. Cette **plate-forme européenne des districts** devrait être en mesure de coordonner les diverses politiques, gérées par les différentes Directions générales, les instruments disponibles aujourd'hui et les actions communautaires.

6.8. D'après le Comité, cette plate-forme européenne devrait se voir attribuer une enveloppe budgétaire suffisante pour constituer la masse critique nécessaire en vue de soutenir l'intervention de l'Union. Les actions coordonnées au sein de la plate-forme et menées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pourraient sans aucun doute contribuer au développement de ces PME particulièrement riches en savoir tacite stratifié: l'action communautaire devrait permettre la codification de ce suivi et sa transformation en un patrimoine commun, ainsi que son transfert aux réseaux européens.

⁽²⁴⁾ Le processus de Barcelone pour le bassin méditerranéen (à partir de 1995); le processus d'association et de stabilisation pour les Balkans occidentaux; les accords de coopération et de partenariat avec les pays de la Communauté des États Indépendants (ex-URSS).

6.9. La plate-forme européenne des districts devrait garantir un cadre programmatique pour:

- de nouvelles initiatives de réseaux européens de métadistricts destinées aux secteurs industriels spécifiques où une action de ce type est nécessaire, en vue de la création de plates-formes technologiques, comme c'est le cas pour la biochimie, l'aérospatiale, le textile ou les technologies de l'information et de la communication,
- de nouvelles initiatives visant à mettre en place une vision stratégique commune et partagée afin d'explorer les futures options européennes dans des domaines dans lesquels on expérimente des innovations de produit et de processus, en en prévoyant à l'avance les développements potentiels,
- des actions en matière de création de capacités stratégiques («strategic capacity building») pour les réseaux de districts dans les anciens et les nouveaux États membres, dans les pays candidats et les pays limitrophes,
- le contrôle du rapport entre la dimension du métadistrict et la politique pour l'emploi,
- des actions tendant à favoriser l'enrichissement culturel des travailleurs au sein des métadistricts,
- un échange des meilleures pratiques appliquées aux réseaux, sur la base de critères d'évaluation et de parcours harmonisés, l'objectif étant de créer une base solide pour toute la communauté de la recherche et d'innovation européenne dans l'Union élargie, en prévoyant une mesure de l'impact et un retour d'information clair et comparable permettant d'accumuler une quantité suffisante de connaissances codifiées et pouvant faire l'objet d'un transfert,
- des actions de formation conjointe destinées aux gestionnaires de districts, aux responsables d'entreprises, aux responsables des systèmes financiers et de crédit, à mettre en œuvre avec les décideurs politiques et les responsables du secteur public, ainsi qu'avec les cadres des collectivités locales et territoriales, impliqués dans le processus de formation,
- la création de chaires Jean Monnet⁽²⁵⁾ sur les nouveaux réseaux de district du savoir ainsi que de prix européens pour les dynamiques de districts européens enregistrant les meilleurs taux de réussite et de transférabilité,
- la création d'un système de bourses d'études destinées à des agents technologiques de districts, vouées au financement des activités, au sein des réseaux, de chercheurs et d'experts en audit et marketing technologique,
- le développement d'un rôle important de communication et d'information sur la base d'un portail interactif des districts du savoir,

⁽²⁵⁾ Entre début 1990 et octobre 2003, la DG Éducation et Culture a approuvé près de 2.500 projets d'enseignement portant sur des thèmes européens: parmi ceux-ci figurent 82 Pôles européens, 601 Chaires et 1560 Cours permanents et Modules. Les appels à candidatures pour l'obtention de financements paraissent annuellement sur le site http://europa.eu.int/comm/education/programmes/ajm/index_fr.html.

- des facilités d'accès à l'expertise et aux projets, avec l'aide des instituts du Centre commun de recherche et en particulier de l'Institut de prospective technologique de Séville,
- l'insertion d'une ligne budgétaire spécifique pour le développement des réseaux de districts du savoir dans le VIIème programme-cadre de RDT et de démonstration,
- l'insertion d'un programme d'activité de soutien au développement des districts, dans le nouveau cadre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013.

7. Recommandations finales

7.1. Un processus de désindustrialisation est en cours dans tous les pays avancés, et dans l'UE, la valeur ajoutée du secteur tertiaire a déjà atteint 70 % du PIB total (dont l'industrie représente 22 %, la construction 5 % et l'agriculture 3 %) ⁽²⁶⁾. Cependant, ce phénomène ne doit pas être encouragé, car la majeure partie de la valeur ajoutée des services est destinée aux entreprises ou provient de ces dernières ⁽²⁷⁾: 21,6 % pour le commerce et les transports, 27,2 % pour les services financiers et les services aux entreprises et 21,6 % pour l'administration publique ⁽²⁸⁾.

7.1.1. Une politique capable d'encourager et de diffuser la philosophie qui sous-tend les expériences en matière de district peut sans aucun doute permettre aux districts de l'ensemble de l'Europe élargie de concurrencer les pays dont le coût du travail est actuellement inférieur mais où le dialogue entre les différents partenaires sociaux n'existe pas et où les normes d'hygiène et de sécurité sur le lieu de travail ne sont pas respectées.

7.1.2. Selon le CESE, il s'agit essentiellement d'améliorer la marge concurrentielle, qui dépend d'une application correcte et concrète des pratiques socialement responsables au sein des entreprises ⁽²⁹⁾, et qui incite le monde du travail en général à produire de façon consciente et avec sérieux, à respecter les délais, à déterminer le «juste prix» ⁽³⁰⁾ et à fournir des garanties en termes de compétence, de ponctualité et de sérieux des services après-vente.

⁽²⁶⁾ Source : Eurostat, Structure de la valeur ajoutée brute, 2002.

⁽²⁷⁾ Selon le Bureau d'analyse économique («Bureau of Economic Analysis»), chaque dollar de demande finale dépensé pour l'achat d'un bien manufacturé génère 0,55 \$ de PIB dans l'industrie manufacturière et 0,45 \$ de PIB dans les secteurs non manufacturiers. «Manufacturing in America: A Comprehensive Strategy to Address the Challenges to U.S. Manufacturers; Department of Commerce, January 2004» (http://www.commerce.gov/DOC_MFG_Report_Complete.pdf), novembre 2004 - MANUFACTURE. COMMISSION EUROPÉENNE.

⁽²⁸⁾ Source: Eurostat, ibidem.

⁽²⁹⁾ Voir Livre vert sur la responsabilité sociale des entreprises, COM(2001) 366 final du 18.07.01.

⁽³⁰⁾ Le concept de «juste prix» a été officiellement défini par les chefs d'État et de gouvernement durant le Conseil européen de Cardiff en 1998: le coût environnemental doit être compris dans le prix d'un produit et ne peut être imputé aux générations futures. Un des moyens les plus rapides pour intégrer les considérations environnementales consiste à fixer des prix reflétant les coûts environnementaux des produits et des services et à utiliser les instruments du marché pour atteindre les objectifs environnementaux de façon positive.

7.2. Le CESE espère que l'on trouvera des moyens permettant de renforcer la mise en réseau des nouveaux districts, notamment dans les nouveaux États membres, dans le but de favoriser une demande informée et tirée par le marché.

7.3. Il faudrait prévoir des fonds décroissants (sur 3 ou 4 ans) destinés à la réalisation d'études de faisabilité, au lancement de start-up, au financement des frais de courtage liés au réseau, au financement de la durabilité environnementale et à la mise en place de laboratoires pour l'élaboration de tests en matière de certification.

7.4. Le cadre technologique et les relations sociales évoluent très rapidement et imposent la création à court terme de nouveaux profils professionnels (avec les besoins que cela suppose en termes d'outils de formation permanente ⁽³¹⁾), à savoir:

- courtiers de réseau,
- experts en marketing technologique,
- animateurs d'innovation et de transfert technologique,
- gestionnaires de métadistrict.

7.5. Grâce à sa propre expérience, le CESE soutient l'organisation dans le cadre des métadistricts de cours basés sur l'innovation technologique, cours auxquels participent conjointement les secteurs public et privé, le secteur de l'industrie, le monde du travail, les universités et les banques. Pourraient s'y ajouter des bourses pour le financement de stages croisés entre le secteur privé et le secteur public ou entre le monde des entreprises et les instituts de formation.

7.6. La DG Innovation, à qui l'on doit reconnaître le mérite d'encourager les expériences européennes dans un contexte mondial, devrait soutenir davantage les mécanismes de lancement, de contrôle et d'évaluation des exercices de prévision technologique et d'étalonnage des performances interdistrict et transnational, afin d'enrichir sans relâche la base culturelle et les bases de données sur les changements en cours et les moyens d'y faire face.

7.7. Afin d'offrir un soutien en matière de crédit, lequel pose toujours problème quel que soit le pays mais plus particulièrement dans les nouveaux États membres, on pourrait envisager la création d'un guichet sous l'égide du FEI ⁽³²⁾. Ce guichet serait chargé de fournir, grâce aux instruments dont il dispose en matière de garantie bancaire, les garanties liées aux capitaux à risque que procurent les banques, les institutions financières et les diverses coopératives qui opèrent avec les entreprises des métadistricts.

⁽³¹⁾ Cf. note 11.

⁽³²⁾ Le FEI (Fonds européen d'investissement) a été créé en 1994 et poursuit un double objectif: soutenir les réseaux et faciliter l'accès au crédit pour les PME. Les bailleurs de fonds du FEI sont la BEI, la Commission européenne et de nombreuses banques européennes. Ces dernières années surtout, le FEI a concentré son action sur l'accès au crédit pour les micro et les petites entreprises.

7.8. Selon le CESE, le nouveau réseau du savoir est le lieu idéal pour expérimenter les formes les plus évoluées de responsabilité sociale des entreprises, et ce à travers les différentes formes d'administration en ligne et de commerce électronique ainsi que les nouvelles relations *e-business2business*, qui jouent un rôle fondamental dans le développement transnational des réseaux de district, avec le soutien des réseaux interopératons communs IDA-bc⁽³³⁾, en étroite collaboration avec le programme e-Europe 2005⁽³⁴⁾.

7.9. Le CESE juge également essentiel que la Commission procède à la mise en place d'une nomenclature commune, qui devra être utilisée par tous les districts participant aux programmes communautaires, ainsi qu'à la création d'une banque de données européenne interactive qui reprendrait tous les districts par secteur et par activité.

7.10. Il serait également important que soit créé au sein de la DG Entreprise un noyau communautaire pour la coordination et la coopération entre les districts présents sur le terrain et les différentes institutions concernées. Ce noyau pourrait notamment concevoir et tenir à jour des guides de bonnes pratiques diffusés au niveau régional.

7.11. La culture qui constitue la base de la responsabilité sociale des entreprises et qui voit dans l'entreprise une ressource pour la collectivité s'oppose à la bureaucratie «à tout va», qui alourdit les charges et décourage toute action. Dans ce sens, le lancement de l'initiative «Slid» constitue à ses yeux un instrument à même d'étendre aux districts l'expérience acquise dans le cadre des projets relatifs au programme Slim⁽³⁵⁾.

⁽³³⁾ Avis CESE 16.10/2003 du 10.12.2003, rapporteur: M. PEZZINI (JO C 80 du 30.03.2004). La mise en place de réseaux transfrontaliers par les technologies de l'information (TI) est devenue le facteur essentiel du rapprochement entre les administrations publiques et soutient leurs efforts conjugués en faveur d'une Europe moderne, élargie et sûre. Par ailleurs, les études effectuées par la Commission sont unanimes pour déclarer que les investissements dans ce domaine génèrent de nouvelles dynamiques économiques positives (avec des taux de retour élevés). Une initiative communautaire en la matière consiste dans le programme d'échange électronique de données entre administrations (dénommé IDA), lancé par la Commission en 1993-1995 avec IDA I (1995-1999). Au cours de la période 1999-2004, IDA II était assorti d'une dotation en ressources communautaires de 127 millions d'euros, dont environ 60 % ont été affectés à des projets sectoriels d'intérêt commun et le reste à des mesures horizontales destinées à assurer l'interopérativité et l'accessibilité intégrale des réseaux transeuropéens.

⁽³⁴⁾ e-Europe 2005: Une société de l'information pour tous. Plan d'action. Conseil européen de Séville, 21-22 juin 2002. Résumé: Le plan d'action vise à créer un contexte favorable aux investissements privés et à la création de nouveaux emplois, à accroître la productivité, à moderniser les services publics et à garantir à tous les citoyens la possibilité de participer à la société de l'information globale. e-Europe 2005 entend par conséquent promouvoir des services, des applications et des contenus sûrs basés sur une infrastructure à large bande amplement disponible.

⁽³⁵⁾ Le programme Slim est né dans les années 90 à l'initiative de la DG XXIII dans le but de simplifier les démarches administratives qui jalonnaient davantage qu'aujourd'hui la vie des micro et des petites entreprises. Des expériences menées dans le cadre du programme Slim est né et s'est développé avec succès le programme BEST.

7.12. Le CESE juge également important que l'on crée un help-desk capable de fournir conseils et assistance en matière de propriété intellectuelle ainsi que d'autres services en lien avec la réalité des districts qui s'insèrent de plus en plus dans les réseaux européens et sur le marché global.

7.13. Il est nécessaire de faciliter la participation, aux stades pré-normatif et normatif, des districts aux projets de développement technologique mis en œuvre dans le cadre de CEN, de CENELEC, de ETSI et de NORMAPME⁽³⁶⁾.

7.14. Le CESE juge important d'attirer l'attention, dans le cadre du 5ème programme pluriannuel en faveur de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité des entreprises (qui couvre la période 2007-2013⁽³⁷⁾), sur les réalités et les exigences des districts industriels.

7.15. Au vu notamment des expériences menées ces dernières années, surtout après les Conseils européens de Lisbonne, de Barcelone et de Séville, le CESE juge opportune la création d'une plate-forme européenne de dialogue permanent par secteur et par activité, composée des représentants des districts, des pouvoirs publics, des partenaires sociaux et des représentants des institutions financières, des centres de recherche et des ONG.

7.15.1. Le CESE estime nécessaire d'engager une réflexion sur la reconnaissance communautaire des réseaux européens des métadistricts du savoir, dans le but de:

- faciliter les échanges au sein et à l'extérieur du marché unique;
- permettre à des entreprises de différents pays de mettre en commun leurs ressources;
- conférer au projet relatif aux districts une dimension pleinement européenne, en lui accordant un accès direct aux programmes et aux initiatives européennes;
- soumettre les réseaux de districts européens à une procédure d'évaluation, de contrôle et d'étalonnage.

7.15.2. Dans cette optique, le CESE juge utile d'organiser sur la base du présent avis une audition publique à laquelle participeront les districts et les organisations concernées aux différents niveaux territoriaux, dans le but de promouvoir la coopération transfrontalière et de mettre en lumière:

- les avantages politiques: le développement de la coopération économique transnationale favorise l'intégration européenne et améliore les performances sur les marchés internationaux;

⁽³⁶⁾ CEN (Comité européen de normalisation), CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique), ETSI (Institut européen des normes de télécommunications), Normapme (Bureau européen de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises pour la normalisation).

⁽³⁷⁾ Voir COM(2004) 781 final du 7.12.2004.

- les avantages en termes de simplification: il est en effet possible de définir de nouvelles modalités d'accès au savoir et aux ressources financières et productives;
- les avantages économiques du point de vue de la compétitivité: les districts européens du savoir (DES) pourraient décider de constituer un consortium européen en réseau qui pourrait se prévaloir d'un label européen;
- les avantages dans le domaine vaste et intéressant du partenariat public/privé: les nouveaux districts devraient associer des groupements d'entreprises privées à des collectivités locales, compte tenu du rôle important que ces dernières peuvent jouer en servant de catalyseurs actifs et en soumettant des propositions;
- les avantages inhérents à l'intégration entreprise/université/recherche, permettant de profiter systématiquement des nouveaux acquis technologiques et des innovations.

7.15.3. Le consortium européen DES devrait favoriser l'esprit d'entreprise, la responsabilité sociale, la création de nouvelles activités et le développement de la formation permanente et encourager le partenariat transfrontalier. Ce consortium devrait satisfaire aux conditions suivantes:

- être librement et aisément accessible aux personnes tant physiques que morales (publiques/privées);
- être d'un fonctionnement simple, souple et adaptable, en fonction des différents besoins des partenaires;
- être évolutif et élastique pour pouvoir s'adapter à l'évolution des marchés;
- être organisé au niveau européen, avec la participation de nombreux États membres ou pays associés³⁸;

7.15.4. Nature du DES — le DES devrait être une entité de droit privé et ne devrait donc pas faire publiquement appel aux épargnants.

7.15.5. Conception — le DES devrait faire valoir les critères régissant la constitution des consortiums qui peuvent participer au 6ème programme cadre de RDT, avoir une durée de cinq ans renouvelables⁽³⁸⁾ et être inscrit dans un registre spécifique au sein d'une plate-forme DES instituée auprès de la Commission.

7.15.6. Statut juridique — le coordinateur du DES devrait être le seul interlocuteur reconnu dans les rapports avec les institutions communautaires, par analogie avec la procédure appliquée pour les projets intégrés et les réseaux d'excellence dans le cadre du programme cadre communautaire de RDT.

7.16. Pour conclure, le CESE estime que l'expérience acquise avec les districts et aujourd'hui orientée vers les métadistricts du savoir constitue une réelle opportunité pour:

- augmenter l'emploi,
- améliorer les rapports sociaux sur le marché de l'emploi,
- renforcer les compétences professionnelles des travailleurs à tous les niveaux,
- améliorer la sécurité et les conditions d'hygiène sur les lieux de travail,
- développer et étendre le concept de certification éthique et environnementale (ISO 14.000 et EMAS),
- faire face avec davantage de succès au problème du crédit et à l'impact de Bâle II,
- améliorer la qualité et la compétitivité des produits fabriqués en Europe,
- maintenir et renforcer les possibilités en matière d'exportation,
- réaffirmer la prépondérance du travail, des travailleurs et de l'entreprise sur la bureaucratie.

7.17. Pour ces raisons, il convient de soutenir et d'encourager le développement de métadistricts, tant au niveau local que national et européen.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

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

⁽³⁸⁾ Cf. le programme-cadre de RDT.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Politique touristique dans l'UE élargie»

(2005/C 255/02)

Le 1^{er} juillet 2004, conformément à l'article 29 du Règlement intérieur, paragraphe 2, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis sur le thème: «*La politique touristique dans l'UE élargie*»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 mars 2005 (rapporteur: M. MENDOZA).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 83 voix pour, 4 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 Dans le cadre des travaux qu'il réalise en vue de se prononcer sur le secteur touristique et de faire des propositions, le Comité économique et social européen entend maintenant élaborer un avis qui prendra en considération la nouvelle réalité de l'UE élargie, tant à la lumière du processus qui vient d'aboutir que de celui à venir dans les prochaines années.

1.2 Le CESE a déjà élaboré des avis sur différents thèmes liés au tourisme, mais c'est la première fois qu'il analyse les répercussions de l'élargissement sur le secteur touristique et ses perspectives dans le nouveau contexte européen, et ce qui est le plus important, avec la participation des Conseillers des nouveaux États membres.

1.3 Sans remettre en cause ni, par ailleurs ignorer les travaux réalisés dans le cadre des avis antérieurs, il n'en est pas moins vrai que la nouvelle réalité induit parallèlement à de nouvelles perspectives des menaces et des opportunités de nature diverse, tant pour l'ensemble de l'Europe que pour les pays de l'UE à 15 et les nouveaux États membres de l'élargissement.

1.4 L'esprit qui à présidé à l'élaboration de cet avis est un esprit d'ouverture aux informations, aux considérations et aux propositions des nouveaux États membres, parallèlement à une prise en considération des positions déjà exprimées par le Comité. Le Comité, lors de l'audition organisée à Katowice (Pologne) a pu compter sur de nombreuses et très précieuses contributions émanant tant des anciens membres de l'UE que des nouveaux qui sont unanimes à considérer le tourisme comme une source de richesse économique, culturelle et également en termes de coexistence et de contribution à l'Europe des citoyens, et partant de construction européenne. L'élargissement qui a eu lieu et qui se poursuivra rend cela d'autant plus important et nécessaire qu'il requiert un effort accru de rapprochement et de connaissance mutuelle entre les cultures et les peuples. Dans un avenir proche, cet effort nécessaire de construction européenne sera demandé de manière de plus en plus pressante par les nouveaux États membres de l'UE. Les personnes qui se déplacent comme les touristes sont sans aucun doute les meilleurs acteurs et agents de cette construction européenne.

1.5 Le présent avis n'a pas pour objet de procéder à une analyse approfondie de la réalité actuelle ni des perspectives futures de l'industrie touristique dans chaque pays, mais d'exa-

miner les éléments qui pourraient à l'avenir être intégrés dans une politique touristique européenne et d'étudier et de proposer des mesures à même de contribuer à ce que le tourisme soit un moteur important de développement économique et social, dans le respect des critères de durabilité.

1.6 La Constitution européenne est une nouvelle réalité dont il faut tenir compte dans toutes les analyses des relations entre les pays entre eux, d'une part, et entre les pays et les institutions européennes, d'autre part. Dans le cadre du présent avis, l'on tentera de comprendre quelle est l'incidence de l'élargissement sur le tourisme dans son ensemble et comment le nouveau cadre que dessine la constitution européenne peut apporter des éléments positifs ou au contraire soulever des difficultés pour le développement de ce fantastique moteur de développement qu'est le tourisme en Europe et dans le monde entier. Enfin, estimant que cela peut être intéressant, l'on analysera les éléments à même de configurer une politique européenne du tourisme.

1.7 Ce grâce aux échanges entre les différents peuples d'Europe et entre les citoyens qui partagent cette réalité politique, économique et sociale qu'est l'Europe, sur lesquels il se base que le tourisme contribue à une meilleure connaissance de l'ensemble des peuples et partant, à la construction, à la cohésion et la consolidation de la nouvelle Europe.

1.8 L'on doit garder présent à l'esprit que le tourisme connaît en ce moment une situation difficile, en raison de multiples facteurs parmi lesquels il y a lieu de distinguer le terrorisme international et, par conséquent la sécurité et la nécessité de concilier les exigences de cette dernière avec les pertes et la crise économique mondiale et son incidence sur la propension à voyager, tout du moins pour les longues distances. Or, le tourisme est et peut continuer à être à l'avenir un instrument au service de la paix dans le monde.

1.9 Le tourisme, dans le monde entier et plus particulièrement en Europe, doit s'appuyer sur les valeurs culturelles authentiques des pays d'origine des touristes comme des pays d'accueil et contribuer à leur diffusion. Le fait de faire partager les coutumes et les cultures, sur la base du respect mutuel, la valorisation des environnements locaux dans leurs différents volets: environnement, patrimoine et dimension sociale peut et doit contribuer à la construction d'une Europe unie et à l'avènement d'un monde solidaire et respectueux des autres pays.

2. Politique touristique dans l'Union européenne

2.1 Éléments pour le débat général sur une future politique touristique dans l'UE élargie

2.1.1 La politique touristique dans l'Union européenne et dans la Constitution européenne. Le tourisme n'est pas partie intégrante de la politique commune de l'Union européenne, pour autant, différentes institutions européennes envisagent des mesures et des actions qui ont des répercussions sur le tourisme en raison du caractère transversal de cette activité ou s'appuient sur ce secteur d'activité en tant qu'instrument pouvant servir à atteindre différents objectifs principaux de l'UE: développement durable, emploi, cohésion économique et sociale, etc. En définitive, une meilleure qualité de vie pour les citoyens européens.

2.1.2 Dans sa section 4 «Tourisme» article III-281, le traité établissant une constitution pour l'Europe formule sa position concernant ce secteur d'activité:

- «1. L'Union complète l'action des États membres dans le secteur du tourisme, notamment en promouvant la compétitivité des entreprises de l'Union dans ce secteur.

À cette fin, l'action de l'Union vise:

- a) à encourager la création d'un environnement favorable au développement des entreprises dans ce secteur;
- b) à favoriser la coopération entre États membres, notamment par l'échange des bonnes pratiques.

2. La loi ou loi-cadre européenne établit les mesures particulières destinées à compléter les actions menées dans les États membres afin de réaliser les objectifs visés au présent article, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres».

2.1.2.1 Quant à l'article I-17, il inclut le tourisme dans les domaines dans lesquels l'UE peut mener une action d'appui, de coordination ou de complément:

«L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions d'appui, de coordination ou de complément. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne:

- a) la protection et l'amélioration de la santé humaine;
- b) l'industrie;
- c) la culture;
- d) le tourisme;
- e) l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle;
- f) la protection civile;
- g) la coopération administrative».

2.1.3 S'il ressort de ces articles du traité établissant une constitution pour l'Europe que l'on reconnaît bien le caractère économique du tourisme et sa capacité à générer de la richesse à travers les entreprises du secteur, il n'est pas pour autant envisagé, loin s'en faut, d'aboutir à une harmonisation dans ce domaine, le texte limitant l'action de l'Union à un rôle complémentaire et de coordination des politiques nationales en la matière. Par ailleurs, il est clairement établi que toute activité réglementaire qui pourrait servir à l'harmonisation dans la matière est exclue. Selon le CESE, cela n'empêche pas de se

mettre d'accord pour définir les valeurs qui caractérisent un modèle de tourisme européen mais peut au contraire faciliter ce processus.

2.1.3.1 Le traité établissant une constitution pour l'Europe aurait probablement pu prévoir des modèles plus interventionnistes dans le secteur touristique mais après lecture et analyse du texte proposé, l'on ne peut que faire une évaluation globalement positive de la ligne adoptée, en accord avec l'ensemble du texte constitutionnel. Le texte du traité en ce qui concerne le tourisme permet de continuer à poursuivre les principaux objectifs liés au rôle et à l'amélioration de cette activité et, sur cette base, le CESE continuera à travailler avec d'autres institutions et acteurs du secteur.

2.1.4 Le présent avis n'a pas pour objet d'exposer et d'analyser chacune des politiques qui ont été mises en oeuvre dans les différents pays de l'Union, en comparant les modèles: plus ou moins intégrés dans un compromis européen, plus ou moins «nationalistes»: la diversité touristique européenne, etc. Comme l'a déjà dit le Comité, le tourisme se fonde sur la dimension locale régionale et, à partir de là, se projette au niveau national et international. Lors de l'audition de Katowice, riche de précieuses contributions, l'on a pu constater non seulement la diversité des situations d'un État à l'autre pour ce qui est de l'activité touristique mais également la diversité des options stratégiques prises par chaque État, région ou communautés locales pour décliner son modèle touristique au présent et au futur.

2.1.5 Le présent avis n'a pas non plus pour objet d'évaluer cette diversité des modèles d'action mais il y est relevé que la diversité touche même les degrés d'ouverture, plus ou moins grands, à la coopération à un quelconque niveau dans certains cas, tandis que dans d'autres, l'on mise exclusivement sur le jeu de la concurrence sur le marché.

2.2 «L'élargissement au plan touristique»: influence de l'élargissement de l'Union européenne sur l'industrie

2.2.1 L'élargissement de l'Union européenne est une nouvelle réalité qui, de toute évidence, va ouvrir de nouvelles opportunités pour l'ensemble de l'Europe et évidemment aussi pour les pays déjà intégrés, ceux qui viennent d'adhérer et les prochains qui entreront.

Ces opportunités peuvent être appréhendées à partir de différents points de vue:

2.2.1.1 Celui de l'offre: Il est évident que l'élargissement va considérablement élargir l'offre touristique, déjà importante, de l'Europe et ce non seulement en termes purement quantitatifs de nombre de destinations touristiques mais également, et ce qui aura probablement plus d'importance, en termes de valeur ajoutée accrue en raison des apports des nouveaux pays dans les domaines de la culture, du patrimoine et de l'environnement. Il faut se reporter une fois de plus à l'audition de Katowice lors de laquelle cet élargissement de l'offre grâce à l'apport des nouveaux États membres a été mis en évidence à travers les différentes initiatives relatives à des formes de tourisme liées à la nature, à la culture, voir à des expériences de tourisme «industriel» qui ont été présentées. Sans aucun doute, cette croissance de l'offre rendra plus compétitive l'industrie européenne au plan interne comme face à d'autres pays d'Amérique, d'Asie et du reste du monde. Les nouveaux États membres sont

en train d'essayer d'élargir leur offre touristique en tant qu'élément essentiel de leur développement touristique et en somme économique. Cette volonté de croissance étant des plus légitimes et souhaitables, il ne faut pas oublier pour autant que la croissance a des limites et que le rythme de croissance doit être soutenable pour garantir à l'avenir la préservation des valeurs sociales, économiques et environnementales. L'expérience des autres États en matière de développement touristique, avec leurs erreurs et leurs réussites, doit inciter à la prudence et servir de guide pour bien choisir le modèle de développement des nouvelles destinations touristiques.

2.2.1.2 Celui de la demande: Trois facteurs essentiels sont à l'origine de l'augmentation de la demande touristique liée à l'élargissement. Premièrement, l'UE compte désormais un nombre plus important de citoyens qui auront envie et besoin de connaître d'autres lieux, d'autres pays de l'UE jusqu'ici peu accessibles soit parce qu'ils n'étaient pas ressortissants de pays communautaires et qu'il était difficile pour eux de voyager à l'extérieur, soit parce qu'ils étaient ressortissant d'un pays de l'UE mais qu'il était difficile de voyager dans les pays qui n'en faisaient pas encore partie. Deuxièmement, la propension à voyager des citoyens des nouveaux pays augmentera en raison du meilleur niveau de vie auquel ils parviendront certainement. Troisièmement, l'on espère que les infrastructures de transport et de communication nouvelles et améliorées donneront envie de profiter des voyages et de faire du tourisme, favoriseront les déplacements pour raisons professionnelles ou sportives et, en définitive, contribueront à développer les voyages et l'industrie touristique qui leur est associée.

2.2.1.3 Celui du Marché: Suite à la croissance de l'offre et de la demande, conséquence de l'élargissement de l'UE, le marché touristique se verra fortement et positivement élargi. Cela aura sans aucun doute des répercussions positives sur toute l'activité économique de l'UE dans laquelle le tourisme compte comme une industrie à fort potentiel. Il est difficile de prévoir l'incidence que l'élargissement du marché aura sur les prix des produits touristiques, sur les produits générés et sur les bénéfices des entreprises, mais l'on peut prévoir que les effets positifs surpasseront les effets négatifs. Il est certain que la concurrence sera plus vive sur un marché élargi mais, pour que les effets positifs soient perceptibles et qu'ils se multiplient, cette accentuation de la concurrence devra se fonder sur des améliorations en termes de compétitivité des entreprises ainsi que de destinations touristiques européennes.

2.2.2 Cependant, pour que ce potentiel nouveau et considérable que renferme le nouveau contexte issu de l'élargissement se traduise en opportunités concrètes, il faut respecter différents principes, critères et règles communes de nature à garantir la viabilité générale de l'activité ainsi qu'un avenir socialement souhaitable. Ces critères sont déjà fixés depuis le sommet de Lisbonne lors duquel a été définie la stratégie de fixation des objectifs: durabilité, société de la connaissance, emploi et cohésion sociale.

2.2.2.1 Durabilité: Dans un avis antérieur intitulé «Pour un tourisme accessible à toutes les personnes et socialement soutenable»⁽¹⁾ le CESE, à l'instar d'autres institutions mondiales et européennes Commission, Parlement européen, etc., énonçait

déjà la durabilité du tourisme européen comme un élément indispensable pour un développement équilibré et générateur de richesse à long terme. Les 100 initiatives exposées dans ce document sont un éventail concret des éléments qui peuvent aider à assurer cette durabilité.

Les nouveaux pays visent à parvenir à des taux de développement touristique supérieurs, sur la base de la croissance de l'offre touristique mais cette croissance doit être canalisée tant en termes absolus que de rythme de manière à ce qu'elle puisse être soutenable au plan économique, social et environnemental. Il n'est pas facile de répondre à l'exigence de durabilité en matière d'activité touristique car les contradictions dans ce secteur sont manifestes et permanentes et les critères pour la mise en oeuvre de cette durabilité divergent en fonction des acteurs qui interviennent dans la configuration de cette activité.

2.2.2.2 Société de la connaissance: Le tourisme peut contribuer très positivement à la réalisation de cet objectif de la stratégie de Lisbonne, grâce à l'essence même de son activité, qui repose sur les échanges culturels, le déplacement de personnes pour découvrir d'autres lieux, le rapprochement entre les coutumes et les réalités sociales et culturelles. Plus particulièrement, les processus d'acquisition des connaissances par les jeunes sont favorisés par le tourisme, leur coexistence qu'il permet avec des personnes d'autres environnements, et lorsqu'ils sont plus ouverts, tolérants et solidaires. L'acquisition des connaissances n'est pas tant une question d'effort d'apprentissage que d'intégration d'expériences, ce qui peut intervenir dans n'importe quelle circonstance et à n'importe quel âge, et le tourisme offre une chance de progresser considérable.

Les technologies de l'information de la communication contribuent fondamentalement à la production des produits touristiques et à leur consommation et elles contribueront très certainement à faire du tourisme une industrie compétitive et accessible à tous.

2.2.2.3 Emploi: La stratégie de Lisbonne prévoit que l'Europe maîtrisera dans les prochaines années la croissance de l'emploi au plan qualitatif comme quantitatif. Il ne fait aucun doute que le tourisme, qui représente 5 % du PIB européen et près de 10 % de celui de certains États membres, peut-être une source d'emplois en termes quantitatifs comme qualitatifs pour l'Europe élargie. Pour que le processus soit socialement soutenable, les anciens emplois et les nouveaux qui seront créés en rapport avec le tourisme doivent répondre à des critères essentiels de qualité, de formation professionnelle, de stabilité et plus particulièrement, il faudra que les droits des employés à temps partiel ou à durée déterminée soient reconnus.

2.2.2.4 Cohésion sociale: Le tourisme est un grand vecteur de cohésion sociale en ce qu'il permet d'appréhender d'autres réalités différentes de la nôtre et par conséquent, donne corps au concept de la citoyenneté dans l'Europe élargie. Pour s'unir à d'autres autour d'objectifs communs, il est en effet indispensable de les connaître et le tourisme crée un environnement favorable à cette connaissance mutuelle. L'Europe élargie trouvera dans les échanges touristiques un élément de progrès social car il favorise une cohésion accrue entre tous les peuples de l'Europe.

⁽¹⁾ JO C 32 du 05.02.2004.

3. Analyse générale de la politique dans l'Europe élargie

3.1 La question-clé que nous pouvons et devons nous poser est: «Est-il possible d'inscrire la politique touristique dans la mise en oeuvre générale d'une politique industrielle et économique globale pour l'UE?» Il nous semble que la réponse doit être affirmative, si nous entendons par politique touristique l'ensemble de critères, d'objectifs et d'instruments à même d'orienter le tourisme européen vers un niveau adéquat de compétitivité, de création de richesses et de durabilité. Comme le dit le traité établissant une constitution pour l'Europe, il s'agit d'actions d'appui, de coordination et de complément venant s'ajouter aux autres politiques européennes.

3.2 Éléments d'une politique industrielle applicables au secteur touristique: certains éléments de la politique touristique qui pourraient être inspirés des politiques générales industrielle et économique de l'Europe pourraient être:

3.2.1 **Emploi et politique sociale:** Indépendamment des caractéristiques très particulières de l'emploi touristique liées à son caractère fortement saisonnier, toutes les politiques de l'UE pour l'emploi sont parfaitement applicables à l'emploi dans le secteur touristique. Aussi toutes les initiatives supplémentaires prises en vue d'atténuer le caractère saisonnier devraient-elles non seulement être encouragées mais également favorisées par les institutions communautaires. Le chemin à parcourir en la matière est encore long car le fait est que l'emploi saisonnier est la règle dans les secteurs touristiques les plus importants. Un étalement des périodes de vacances pourrait contribuer positivement à allonger la durée de l'activité, ce qui permettrait d'améliorer l'exploitation des capacités des infrastructures touristiques.

3.2.2 **Qualité:** De même, les efforts réalisés dans le cadre des politiques communautaires pour la promotion de la qualité et l'introduction d'exigences de qualité dans les entreprises doit s'appliquer au secteur touristique et se traduire par une amélioration de la qualité dans celui-ci. Le tourisme, en raison de son caractère essentiel de service et de sa composante fondamentale d'attention à la personne est très sensible à cette variable. Les efforts de tous les acteurs du secteur touristique de toute l'Europe en la matière devraient être soutenus, coordonnés et complétés, comme le stipule le traité.

3.2.3 **Recherche et développement:** Le tourisme connaît actuellement une situation particulière caractérisée par des changements importants dans sa structure, dans ses modalités de prestations et d'achat de services touristiques, via Internet, et il faut étudier et promouvoir les répercussions positives que cela aura sur le secteur. Les efforts en matière de R&D dans le domaine du tourisme incombent à toutes les institutions à tous les niveaux ainsi qu'à toutes les entreprises.

3.2.4 **Protection des consommateurs:** Le tourisme est une activité économique caractérisée par une étroite interdépendance entre les prestataires de services et les consommateurs. Toute politique générale de l'UE dans le domaine de la protection des consommateurs doit s'appliquer directement et

de manière sectorielle au tourisme et faire progresser la responsabilité des entreprises et des consommateurs. La promotion et la diffusion de labels de qualité et d'écolabels doit être soutenue et encouragée dans le domaine touristique.

3.2.5 **Protection de l'environnement:** Toute politique de protection de l'environnement à l'échelle européenne s'applique à l'industrie touristique et a une influence positive sur celle-ci. Si le tourisme est essentiellement une industrie qui se fonde sur une utilisation rationnelle des ressources naturelles, toute initiative, action ou réglementation allant dans ce sens ne peut que favoriser l'activité touristique d'aujourd'hui ainsi qu'à moyen et à long terme.

3.2.6 **Autres politiques de l'UE:** En général, et en raison de son caractère transversal, l'industrie du tourisme est influencée par un ensemble de politiques économiques et industrielles de l'UE. Il conviendrait que l'on prenne conscience au sein des institutions de l'importance stratégique de ce secteur pour l'emploi et la cohésion sociale et qu'il fasse l'objet d'une application spécifique des politiques, au travers de recherches et de projets pilotes.

3.2.6.1 En définitive, la politique touristique de l'Europe élargie et a fortiori lorsque la constitution européenne sera entrée en vigueur, doit être une politique d'appui, de coordination et de complément de l'ensemble des politiques de l'UE en faveur du tourisme. Le tourisme comme activité vitale pour le développement de l'ensemble de l'Union doit se voir accorder une attention centrale dans la compétitivité des entreprises, la durabilité au sens le plus large du terme, la création d'emplois de qualité, la politique d'infrastructures, etc.

3.2.7 **Rapports avec d'autres activités:** Le tourisme contribue à optimiser les effets d'autres activités; le sport, par exemple, comme l'a fait valoir le CESE dans son avis intitulé: «Tourisme et sport: les défis du futur»^(?).

3.3 *Situation de la politique touristique dans l'UE:* À la question de savoir si le tourisme occupe en Europe et dans la politique de l'UE réellement la place qui lui revient et si on lui accorde l'importance qu'il mérite et on lui confère le caractère stratégique qui lui est dû en tant qu'activité humaine, économique et sociale, il convient de répondre de plusieurs points de vue.

3.3.1 L'UE, ses pays, ses régions et ses villes sont des destinations touristiques mondiales. Le nouveau contexte européen issu de l'élargissement à de nouveaux États membres, suppose aujourd'hui une offre touristique vaste, diverse et faite de contrastes pour que l'Europe puisse devenir une source et une destination touristique importante. À l'avenir, l'on peut s'attendre à ce que la croissance du secteur se poursuive mais de manière plus modérée, avec toutefois des perspectives meilleures que pour les autres secteurs d'activités. La politique de qualité, fondement de la compétitivité et de la durabilité, peut-être à la base de cette offre et le développement de marques ou de marques européennes de qualité touristique peut être l'instrument et l'expression de cette qualité.

(?) JO C 157 du 28.6.2005.

3.3.2 Mesures à caractère institutionnel qu'il conviendrait d'adopter pour mettre en oeuvre une politique du tourisme pour l'ensemble de l'Europe.

3.3.2.1 Il est admis que les institutions européennes, et parmi celles-ci la Commission et le Parlement, n'ont cessé d'œuvrer à la coordination des actions ayant une incidence sur le tourisme. L'on peut citer notamment l'initiative, déjà bien implantée, du Forum européen du tourisme, qui consiste en une rencontre annuelle de tous les acteurs du secteur touristique et qui présente un grand intérêt scientifique, ainsi qu'en termes de programmation et de politique de coopération en vue de l'amélioration du tourisme européen.

3.3.2.2 Il faut saluer comme très positif cet effort ainsi que d'autres pour promouvoir la sensibilité touristique européenne, avec la participation de tous les partenaires du secteur. Les conclusions du forum organisé en 2004 à Budapest sont présentées à l'annexe 1 du présent document.

3.3.2.3 Il y a lieu de rappeler ici une fois de plus l'initiative du CESE, présentée dans l'avis intitulé «La politique touristique et la coopération entre les secteurs publics et privés»⁽³⁾, de proposer à la Commission d'étudier la possibilité d'instaurer, à moyen et à long terme, un conseil européen du tourisme.

3.3.2.4 Ce conseil pourrait dans sa composition assurer une large représentation des acteurs institutionnels et privés, en particulier des partenaires sociaux et des organisations concernées de la société civile, et il aurait pour fonction d'analyser les données touristiques et de proposer des lignes directrices comme d'assurer le suivi des accords intervenus dans le cadre du Forum européen du tourisme. Le CESE collaborera et participera activement à sa mise en place.

3.3.2.5 Le CESE souhaite marquer sa volonté de continuer à œuvrer de son côté et en collaboration avec la Commission, le Parlement européen, le Comité des régions ainsi que d'autres institutions européennes pour promouvoir le rôle et le développement du tourisme en Europe.

3.3.2.6 Pour progresser sur cette voie, il est proposé de favoriser la tenue de rencontres institutionnelles qui serviraient à étudier, à coordonner et à promouvoir la mise en oeuvre des résolutions des FORUMS EUROPÉENS DU TOURISME.

3.4 *Éléments d'une politique touristique pour l'UE élargie*

3.4.1 Un souci de cohérence avec l'avis antérieur du CESE intitulé «Pour un tourisme accessible à toutes les personnes et socialement soutenable»⁽⁴⁾ a présidé à l'élaboration du présent avis et on a adapté à la nouvelle réalité née de l'élargissement européen les axes qui articulent la politique touristique. L'on entend dans ce cas par politique touristique non les compétences réglementaires de l'Union, mais les principes et les valeurs qui doivent être présents et inspirer toute l'activité touristique de toutes les institutions publiques à tous les

niveaux, et guider l'activité du secteur privé. Les éléments qui composent ce système de valeurs qui peuvent contribuer à l'amélioration et à la durabilité de l'activité touristique sont énumérés ci-après.

3.4.2 La définition du tourisme dans l'Europe élargie, à l'instar de celle du tourisme européen actuel, doit se fonder sur des valeurs identifiables avec la tradition et la culture européenne, et accorder une place centrale au touriste lui-même. L'on ne peut abandonner la vision du touriste consommateur de services complexes, variés et à forte composante personnelle mais il ne faut pas ignorer le caractère essentiellement économique et commercial de cette activité, qui oblige à appliquer des critères de rentabilité et de compétitivité dans un secteur dont l'importance économique et la contribution au PIB européen sont considérables.

3.4.3 La politique touristique de l'Europe élargie doit se fonder sur la durabilité, au sens le plus large du terme, en tant que facteur de développement économique, social et environnemental mais d'un développement assorti de conditions plus strictes. L'une des questions dont il faut débattre à cet égard concerne la croissance: Y a-t-il des limites objectives et quantifiables à l'activité touristique? Y a-t-il des limites économiques concernant le rythme auquel se développent les destinations touristiques dans le monde?

3.4.3.1 Les réponses à ces questions ne sont pas simples mais de plus en plus l'idée selon laquelle il existe bien des limites à la croissance, et non au développement, à condition que celui-ci s'inscrive dans le cadre d'un équilibre de développement durable, semble s'imposer. Il y a lieu de citer par exemple le cas de la Méditerranée dont le nombre des destinations touristiques augmente, ce qui peut présenter à moyen terme des risques considérables pour l'ensemble de l'industrie touristique et sa rentabilité. Les initiatives en matière d'investissement touristique dans le respect de conditions de développement durable en collaboration avec les pays du sud de la Méditerranée peuvent être saluées comme des instruments de développement économique et social d'une vaste région géographique actuellement peu développée.

3.4.4 L'adaptation de l'entreprise touristique à une réalité changeante pour favoriser sa compétitivité: R&D, nouvelles technologies, investissement, promotion, conception, commercialisation, réseaux et associations d'entreprises sont autant de conditions nécessaires pour que toutes les entreprises européennes mais surtout pour celles qui veulent se faire une place dans la nouvelle Europe élargie. Le rôle joué aujourd'hui par Internet et celui qu'il aura probablement à l'avenir devrait faire prendre conscience à tous les secteurs que la voie à suivre est de s'impliquer dans son développement et son utilisation pour l'amélioration de la productivité, pour la recherche et, en définitive, pour un développement plus équilibré de l'industrie touristique.

⁽³⁾ JO C 74 du 23.03.2005.

⁽⁴⁾ JO C 32 du 05.02.2004.

3.4.5 **Tourisme et emploi:** Relations professionnelles, formation et promotion professionnelle, spécialisation, protection sociale, libre circulation des travailleurs, sont des éléments clés pour la configuration d'une politique touristique pour l'Europe élargie. Une attention particulière doit être accordée à la création de nouveaux métiers du tourisme et à la formation à ceux-ci, dans lesquelles les institutions doivent s'impliquer pour faire en sorte qu'elles satisfont aux critères de qualité. Il faudra en outre élargir et améliorer l'éventail des qualifications touristiques.

3.4.6 Le tourisme dans son rapport avec la promotion de la culture et du patrimoine européen: Coutumes, arts, architecture, histoire, folklore et gastronomie sont autant d'éléments appelés à jouer un rôle important dans une politique touristique européenne appropriée. Les nouveaux pays, dotés d'un précieux patrimoine qui peut être mis en valeur à titre de produit touristique, devront s'appuyer sur ces valeurs pour leur développement touristique. Des expériences comme les Paradors en Espagne, les Pousadas au Portugal ainsi que les Ville e Castelli en Italie, parmi d'autres, peuvent constituer de bons exemples à suivre pour réussir l'intégration entre le patrimoine et le tourisme, sur la base de la mise en valeur commerciale.

3.4.7 L'accessibilité de toutes les personnes au tourisme est un défi à ne pas négliger. Le tourisme est un droit de la personne, de toutes les personnes même de celles qui souffrent de handicaps. Il est proposé pour l'Europe élargie d'organiser une campagne de sensibilisation au tourisme destinée aux enfants et aux adolescents dans les écoles ainsi qu'aux personnes âgées, retraitées ou pensionnées.

3.4.8 La croissance du marché touristique découlant de l'élargissement doit être un élément de dynamisation du tourisme intérieur européen et par conséquent, une base d'action pour une politique globale de promotion.

3.4.8.1 Compte tenu de l'importance particulière du tourisme intérieur et de sa répercussion sur la demande et la consommation interne de l'UE et, plus particulièrement, du poids actuel et potentiel du tourisme social, le CESE élaborera un avis sur la «**Politique de tourisme social pour l'Europe**».

3.4.9 Le rôle et la participation des acteurs du secteur en question à la conception, au suivi et à l'évaluation des politiques touristiques dans les différents domaines doit être à tout moment la méthode à appliquer et le principe à suivre obligatoirement dans toute politique touristique. Il faudra que les parties concernées conviennent de stratégies de coopération et de mécanismes de participation.

3.4.10 Le caractère saisonnier du tourisme est probablement son défaut majeur et la recherche de la stabilité de l'emploi et de l'activité touristique peut être à la base d'une nouvelle politique touristique pour l'Europe élargie. Il faut étudier, au travers de projets pilotes, des formes de compensation de la sous-utilisation de ressources humaines et de capital qui sont le corollaire de ce caractère saisonnier. Ce travail de recherche doit

étudier de manière approfondie les modèles changeants du tourisme et comment faire en sorte que le tourisme demeure à tout jamais ce formidable instrument de développement.

3.4.11 La réalité différente des îles européennes qui, en matière de tourisme, présentent des caractéristiques qui font que les conditions dans lesquelles cette activité se développe ont des répercussions très importantes. Les politiques dans le domaine des communications, du transport et du développement régional ont une importance stratégique dans les îles ainsi que pour les zones de montagne étant donné leurs spécificités en matière de tourisme.

3.4.12 Il faut souligner une fois de plus que dans le contexte actuel, la politique de sécurité et de prévention doit être à la base de développement touristique. Qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou du fait de l'homme, la prévention au moyen de normes qui garantissent la liberté des personnes de voyager et de se déplacer peut être un élément essentiel du développement touristique.

3.4.13 Il ne faut pas oublier qu'une politique touristique pour l'Europe élargie doit contribuer à ce que le tourisme joue effectivement un rôle d'accélérateur du processus de cohésion sociale, économique politique de l'UE, grâce à:

- l'approfondissement des connaissances des pays, des personnes et des cultures;
- la collaboration à la création d'un modèle européen de coexistence, de paix et de progrès;
- la création d'une image positive de l'Europe dans le monde.

3.5 Rôle du partenariat public – privé dans le développement du tourisme

Un souci de cohérence avec l'avis antérieur du CESE intitulé «la politique touristique et la coopération entre les secteurs public et privé»⁽⁵⁾ a présidé à l'élaboration du présent avis dans lequel on a voulu étudier des formules efficaces pour parvenir à un climat de coopération.

3.5.1 Rapportés à une analyse du tourisme dans l'Europe élargie, la coordination et la coopération appropriée entre les secteurs publics et privés doit être envisagée non seulement au niveau local ou national mais également au-delà de ces barrières dès lors que la coopération est un élément de transmission de politiques soutenables et d'actions d'amélioration en matière d'investissement et de compétitivité entre les nations. Il est clair que les pays et les secteurs sociaux riches d'une plus grande tradition touristique peuvent apporter leur expérience aux pays qui viennent d'adhérer à l'UE en les aidant à éviter de faire des choix erronés quand au modèle de développement touristique, en leur apportant une connaissance concrète de réussites et d'échecs et, en définitive, en apportant leur contribution à l'élaboration de ce nouveau modèle de tourisme soutenable, au niveau économique, social et environnemental.

(5) JO C 74 du 23.03.2005.

3.5.2 La formation doit être un des piliers de l'amélioration de la qualité du tourisme, mais il est souhaitable qu'elle se base pour ce qui est de son contenu sur les demandes concrètes des opérateurs touristiques, en vue d'une meilleure efficacité des efforts institutionnels. La coopération public-privé peut et doit jouer en la matière un rôle crucial.

3.5.2.1 Le CESE souhaite marquer son soutien à l'initiative relative à la création d'un Master européen de tourisme, qui soit capable de configurer, de développer et de mettre en oeuvre le modèle européen de tourisme, fondé sur les valeurs de l'Union européenne en tant qu'espace de coexistence et de développement économique.

3.5.3 La politique touristique européenne doit garantir la promotion des réseaux d'opérateurs touristiques ainsi que la constitution d'associations d'entreprises à tous les niveaux: local, régional, national et européen.

3.5.4 Le rôle des infrastructures de transport dans l'Europe élargie est essentiel pour que le tourisme puisse se développer dans tous les pays de manière compétitive. Les efforts que l'Union doit réaliser dans ce domaine doivent garantir l'accessibilité et l'intermodalité du transport dans tous les territoires, dans des conditions de sécurité, de rapidité et de qualité, sachant que l'utilisation des infrastructures à des fins touristiques a des répercussions économiques et sociales considérables.

3.6 Coopération institutionnelle européenne

3.6.1 La coopération institutionnelle européenne peut prendre plusieurs formes:

3.6.1.1 *Projets pilotes*: Le projet de tourisme social européen, par exemple, qui peut contribuer de manière substantielle à la croissance du tourisme intérieur, d'une part, à atténuer le caractère saisonnier du tourisme, d'autre part, et par ailleurs à l'accessibilité de tous les citoyens au tourisme. Le projet devrait probablement être mis en oeuvre par différents pays qui ont connu des expériences similaires réussies, conjointement avec la Commission et étudier la viabilité à long terme du projet global de tourisme social européen. Il est suggéré que la Commission européenne examine les éventuelles répercussions d'un programme de tourisme social européen sur l'industrie touristique européenne.

3.6.1.2 *Coopération dans le domaine de la recherche* comme, par exemple, les nouvelles formes de tourisme, notamment de tourisme compatible avec le principe de développement durable, qui peuvent connaître un nouvel élan grâce à l'élargissement. Il est suggéré à la Commission de réaliser une étude sur la question à laquelle le CESE apporterait sa contribution.

3.6.1.3 Coopération et échanges avec d'autres zones de la sphère européenne et du monde

Le modèle touristique européen dont les principales caractéristiques et conditions ont été évoquées tout au long du présent

avis doit avoir une influence sur l'élaboration d'autres offres touristiques en dehors du contexte européen, surtout pour éviter que celles-ci soient le fruit d'une compétence déloyale, en violation des règles de conduite de ce secteur d'activité, en particulier des normes internationales, des critères de gestion financière correcte, des droits de l'homme, notamment du travail et sociaux et du principe de durabilité environnementale. Le CESE propose que l'UE assure la promotion du modèle touristique européen au sein de différentes institutions mondiales: l'OMT et le Bureau international du tourisme social.

3.6.2 Le rôle des fonds structurels et d'autres formes de solidarité dans le tourisme dans l'UE élargie

3.6.2.1 La meilleure expression de la solidarité économique de l'UE est sa politique de cohésion économique et sociale, mise en oeuvre au travers des fonds structurels. Cette politique, qui s'est avérée être un outil efficace pour le développement des pays revêt une importance particulière avec l'élargissement. Il faut par conséquent soutenir les actions qui ont des répercussions positives sur le développement des politiques de cohésion, lesquelles à leur tour, peuvent imprimer un élan à l'activité touristique dans tous les pays de manière à ce que le tourisme puisse avoir un effet multiplicateur de ces actions, au travers du développement de la politique touristique. En ce sens, les actions transfrontalières peuvent contribuer à l'élaboration de produits touristiques partagés par différents pays, au moyen d'actions et d'offres communes.

3.6.2.2 Pour approfondir cet aspect, il est suggéré à la Commission de réaliser une étude sur l'incidence des fonds structurels sur le secteur touristique.

4. Conclusions

4.1 Le tourisme est un secteur économique et une industrie clés pour l'édification effective de l'Europe élargie, qui doit se développer dans le respect des critères de durabilité, au sens le plus large du terme, et qui est appelé à contribuer efficacement à la cohésion sociale de l'Europe.

4.2 Les nouveaux États membres voient dans le tourisme une opportunité considérable de développement économique à même de combler l'écart par rapport aux anciens pays de l'Union en termes de niveaux de revenu. La grande diversité au plan culturel, naturel et du patrimoine qu'ils viennent alimenter entraînera un accroissement tant de l'offre que de la demande touristique intérieures et extérieures.

4.3 L'impact que l'élargissement à d'autres États membres aura sur l'avenir du secteur touristique, en particulier si le modèle de tourisme européen est mis en oeuvre dans le respect des critères de durabilité, est jugé très positif.

4.4 L'une des propositions que le Comité souhaite transmettre à l'ensemble des institutions de tous les États membres et voir approuver est celle d'une «**campagne d'éducation et de motivation**» autour du thème du tourisme en tant qu'industrie stratégique pour l'Europe. Cette campagne serait essentiellement adressée aux jeunes scolarisés dans l'objectif de leur faire apprécier le tourisme comme une activité humaine basée sur la connaissance des personnes, des lieux et des cultures, qui peut être d'une importance vitale pour leur épanouissement et leur enrichissement personnels. Cette campagne devra associer les institutions européennes, nationales, régionales et locales ainsi que les organisations d'entreprises et les syndicats de tous les secteurs, et inviter les élèves à connaître leur environnement touristique le plus proche (ville, province et région) pour les inciter à découvrir leur pays et à profiter des richesses de l'ensemble de l'Europe.

4.5 La création d'une banque de données de bonnes pratiques en matière d'activité touristique, aussi bien pour le volet destinations que le volet opérateurs privés: hôteliers, tour-opérateurs, offres complémentaires, etc. servira à canaliser les échanges d'expériences positives qui pourront être largement mises à profit par les pays qui viennent d'adhérer et ceux qui adhéreront par la suite.

4.6 De même, la création et le développement de différents réseaux de destination axés sur la promotion des meilleures valeurs de durabilité et de qualité est la garantie d'un développement touristique sur la base de critères orientés vers un nouveau modèle de tourisme européen plus à même de s'inscrire dans la continuité.

4.7 La protection des consommateurs doit être la base d'un modèle touristique européen qui aspirerait à continuer à être générateur d'une activité économique durable. Toute la politique générale en ce sens doit s'appliquer au tourisme étant donné principalement l'étroite interdépendance dans ce secteur entre le consommateur et le prestataire de services.

4.8 Ce comité juge positive l'initiative de la Commission d'élaborer une étude sur les effets des événements sportifs sur le tourisme, à partir de l'avis du CESE sur le thème: «**Tourisme sport: les futurs défis pour l'Europe**».

4.9 Dans le but d'avoir un système de références et de jeter les bases pour de futures actions d'appui dans le tourisme européen, le CESE recommande à la Commission de réaliser, dans des délais raisonnables, des études sur le tourisme et la situation du tourisme social, sans oublier le tourisme des personnes souffrant de handicaps, étant donné l'importance sociale de ces formes du tourisme et leurs probables effets positifs sur l'activité touristique.

4.10 Le CESE souhaite rappeler en particulier des propositions déjà formulées dans le présent avis:

- Premièrement, dans le contexte positif de la constitution au sein de la Commission du groupe «Durabilité du tourisme», dont fait partie le CESE, continuer à étudier la possibilité de créer un Conseil consultatif européen du tourisme et favoriser la rencontre entre les institutions européennes, les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile. Ces deux initiatives contribueront selon nous à la réalisation des objectifs énoncés dans le traité établissant une constitution pour l'Europe;
- Deuxièmement, marquer la volonté du CESE de coopérer avec d'autres institutions internationales concernées par le tourisme, tels que l'OMT et le BITS.

5. Le Comité économique et social européen a décidé d'éditer et de diffuser le présent avis sous le titre suivant: «**Déclaration de Katowice sur la politique touristique dans l'Union européenne élargie**» et d'en faire sa contribution au Forum européen du tourisme 2005, qui se tiendra à Malte.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur les «Priorités du Marché unique 2005-2010»

(2005/C 255/03)

Le 29 juin 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: «*Priorités du Marché unique 2005-2010*».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 mars 2005 (Rapporteur: **M. CASSIDY**).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 7 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 97 voix pour, 58 voix contre et 15 abstentions:

1. Introduction

1.1 Conformément au programme de travail de l'Observatoire du Marché unique (OMU⁽¹⁾), la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» propose d'élaborer un supplément d'avis sur «*Les priorités du Marché unique pour la période 2005-2010*». Comme par le passé, l'OMU apporte sa contribution à la révision des objectifs et des méthodes en vue de la réalisation du Marché unique.

1.2 On ne saurait sous-estimer les réalisations de l'année 2004 pour l'Union européenne et, au lendemain d'un élargissement historique à dix nouveaux États membres, les citoyens des 25 États membres ont élu un nouveau Parlement européen et fin 2004, les 25 membres de la nouvelle Commission européenne ont pris leurs fonctions pour cinq ans.

1.3 Entre-temps, suite aux demandes formulées par le Conseil européen de mars 2004, le rapport Kok⁽²⁾ a été publié ainsi que l'avis du Comité⁽³⁾ sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. L'avis d'initiative du Comité sur les priorités du Marché unique pour la période coïncidant précisément avec les mandats du nouveau Parlement et de la nouvelle Commission pourrait idéalement se greffer sur ce travail et apporter une contribution pragmatique des organisations de la société civile.

1.4 Il importe donc de préparer le terrain pour une participation du CESE aux consultations prévues par la nouvelle Commission.

1.5 Le présent avis fait suite à l'avis du Comité sur la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Stratégie pour le Marché intérieur — Priorités 2003-2006» (COM(2003) 238 final). Dans cet avis⁽⁴⁾, dont le rapporteur était M. CASSIDY, le Comité insistait sur certains aspects prioritaires pour le bon fonctionnement du marché unique: la réduction des obstacles fiscaux, l'amélioration du cadre opérationnel des entreprises, un système juridique robuste, des normes de qualité plus exigeantes et plus transparentes en particulier pour les services d'intérêt général, une information meilleure et plus complète des citoyens, etc.

(1) L'Observatoire du Marché unique constitue une unité à l'intérieur de la section spécialisée «Marché unique, production et consommation (INT)». Il est composé de 30 membres, dont un président et deux vice-présidents (par périodes de deux ans).

(2) Lors du Sommet du printemps 2004, le Conseil a chargé un groupe de travail, présidé par M. Wim KOK, de préparer l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne et de présenter un rapport pour le 1^{er} novembre 2004.

(3) JO C 120 du 20.5.2005, Rapporteur M. Bruno Vever.

(4) JOCE C234/55 du 30.9.2003.

1.5.1 Dans cet avis, le Comité soulignait aussi, par ailleurs, que le recours exclusif à des mesures de libéralisation des marchés et de promotion de la concurrence ne suffirait pas pour faire progresser la prospérité au sein de l'Union européenne mais qu'il était essentiel pour achever dans de bonnes conditions la réalisation du marché intérieur européen de mettre en œuvre parallèlement une politique macroéconomique orientée vers la croissance et l'emploi. De la même manière, le débat sur la forme à donner aux régimes sociaux de demain ne peut se dérouler dans la seule perspective du marché intérieur et des impératifs budgétaires mais doit envisager les systèmes dans leur globalité et tenir compte des objectifs qu'ils poursuivent.

1.6 Cet avis repose également sur les «25 constats» de l'Observatoire du Marché unique publiés à l'occasion du dixième anniversaire de la création de l'Observatoire (une brochure publiée en octobre 2004 et intitulée «*Où en est le Marché unique élargi? 25 constats de l'Observatoire du Marché unique*»). Par ces différents constats, l'OMU a souligné la persistance, malgré les progrès significatifs réalisés au cours des dernières années, de retards trop nombreux et de dysfonctionnements du Marché unique qui pénalisent les usagers européens et qui affectent les performances de l'UE en termes de compétitivité, croissance, innovation et d'emploi vis-à-vis de nos principaux partenaires mondiaux.

1.7 Le programme stratégique pluriannuel élaboré par les six Présidences⁽⁵⁾ pour la période 2004-2006 servent de fondement pour un examen de cette question et pour la formulation de recommandations sur la période cruciale comprise entre 2005 et 2010 et qui a vu, outre le processus d'intégration des nouveaux États membres, la mise en place d'une nouvelle Commission et d'un nouveau Parlement européen. L'idée est ainsi de placer les priorités de l'UE dans un contexte plus large en soulevant les questions opérationnelles longtemps restées en suspens. Le programme des six Présidences constitue une continuité politique opportune. Trop souvent dans le passé, les nouvelles présidences ont cherché à imposer leur propre agenda ce qui a conduit à une certaine confusion et à l'idée que l'UE n'aurait pas d'objectifs politiques clairs.

(5) Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni, Autriche et Finlande.

2. Une simplification réglementaire depuis longtemps nécessaire

2.1 S'agissant du Marché unique, les priorités des six Présidences sont centrées autour de la stratégie de Lisbonne. Celle-ci a pour but de «faire de l'Europe l'économie fondée sur la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive au monde, capable d'assurer une croissance économique durable, l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, et une plus grande cohésion sociale». La Commission a élaboré un plan d'action intitulé «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire»⁽⁶⁾. Depuis le 1^{er} mai 2004, cette opération concerne un grand marché de 25 États. Le Comité souligne à nouveau, dans le sens de la stratégie de Lisbonne, qu'il convient de veiller attentivement à la différence qui existe entre, d'une part, une charge réglementaire et administrative inutilement lourde et, d'autre part, une réglementation nécessaire pour assurer la permanence et le développement des niveaux de vie et des conditions de travail, conformément aux objectifs communs de l'UE.

2.2 Des sources importantes d'inquiétude dérivent de la manière dont certains États membres apportent des complications inutiles lors de la transposition des directives communautaires dans leur législation nationale. Les acteurs concernés ressentent un sentiment de frustration face à la procédure de «Comitologie» qui est opaque et d'après laquelle les dispositions détaillées pour la mise en œuvre des directives-cadres sont débattues à huis clos sans aucun examen du Parlement européen ou des parlements nationaux.

2.3 Un des obstacles les plus sérieux consiste dans le délai qui s'écoule entre l'acceptation par le Conseil et le Parlement d'une directive et sa transposition dans la législation nationale.

2.4 Il n'est pas rare que les États membres négligent de transposer les directives communautaires dans leur législation nationale, créant ainsi un ensemble d'entraves se traduisant notamment par des désavantages économiques. La levée des entraves requiert un mélange soigneusement évalué d'harmonisation, de reconnaissance mutuelle et de simplification.

2.5 La complexité des conditions régissant les activités dans le Marché unique est un handicap qui a été mis en avant par les opérateurs. Même si la simplification est en grande partie une question de bonne pratique et de mise en œuvre, des dispositions simplificatrices indispensables manquent encore, notamment en ce qui concerne le brevet communautaire, la suppression des doubles impositions, le statut de droit européen ouvert aux PME, le régime européen unifié des fusions et le régime de TVA intracommunautaire simplifié.

2.6 La Commission elle-même n'est pas irréprochable. Certaines initiatives de réglementation communautaire ne sont pas toujours suffisamment justifiées, avec des analyses préalables d'impact qui manquent parfois de rigueur et de transparence, telle que par exemple la proposition pour une deuxième directive sur les services portuaires⁽⁷⁾. Les directives européennes s'avèrent souvent le fruit de compromis politiques complexes, entre États comme entre le Conseil et le Parlement européen, qui ne facilitent pas la vie des utilisateurs de cette réglementation.

⁽⁶⁾ COM(2002) 278 final.

⁽⁷⁾ COM(2004) 654 final.

3. L'autorégulation et la corégulation pour un Marché unique participatif

3.1 C'est précisément dans le contexte de la simplification de l'environnement réglementaire qu'il convient de faire intervenir les acteurs du Marché unique. Ainsi, les espaces européens d'autorégulation et de corégulation au sein du Marché unique se sont initialement développés dans deux domaines: le renvoi aux normes, pour préciser des directives concernant les entraves techniques, et l'autonomie du dialogue social, reconnue par le traité de Maastricht.

3.2 D'autres domaines ont également progressivement fait l'objet de telles approches, notamment à travers des codes de conduite et des accords volontaires: les droits des consommateurs, notamment dans le cadre du e-commerce (cf. information, étiquetage, labels, sécurité de paiement), l'ouverture des services (cf. reconnaissance mutuelle des qualifications) y compris financiers, et la protection de l'environnement (cf. conformité aux normes).

3.3 Un accord interinstitutionnel⁽⁸⁾ conclu le 16 décembre 2003 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission a, pour la première fois, défini et encadré l'autorégulation et la corégulation au sein du Marché unique. À cet égard, le Comité fait remarquer que les partenaires sociaux, qui ont un grand rôle à jouer dans l'élaboration de dispositions de droit, ne sont pas, à sa grande surprise, consultés sur ce point.

3.4 L'autorégulation et la corégulation professionnelles à l'échelle européenne ont connu un fort développement au cours des dix à quinze dernières années, comme l'a relevé la base de données PRISM⁽⁹⁾ du CESE. Parmi ces initiatives, l'Observatoire a notamment recensé:

- les autorégulations dans la publicité, la restauration, le tourisme;
- les codes de déontologie des ingénieurs, des avocats, des consultants, des notaires, des administrateurs de biens, des agents immobiliers;
- les accords sociaux interprofessionnels sur le congé parental, le travail à temps partiel, le travail à durée déterminée, le télétravail;
- les initiatives et accords sociaux dans le bâtiment, l'hôtellerie, la coiffure, l'agriculture, l'industrie du sucre, le personnel aérien naviguant;
- la gestion des fonds de pension de l'économie sociale;
- les codes sur la consommation, concernant la sécurité du e-commerce, les fournisseurs de services d'Internet, les assurances sur Internet, la vente par correspondance et à distance transfrontalière, les prêts au logement;
- les accords environnementaux de réduction d'émissions et de consommation d'énergie;
- les modes alternatifs de règlement des litiges, concernant notamment la consommation.

3.5 La réussite des pratiques d'autorégulation et de corégulation dépend notamment des facteurs suivants:

- des espaces de liberté suffisants pour les milieux économiques et de la société civile;
- une attitude ouverte sinon partenariale des pouvoirs publics;
- la représentativité des acteurs de l'autorégulation;

⁽⁸⁾ JOCE C 321 du 31.12.2003.

⁽⁹⁾ PRISM: Compte rendu de la progression des initiatives concernant le Marché unique («Progress Report on Initiatives in the Single Market»).

- la transparence des procédures et l'efficacité de la mise en œuvre;
- un contrôle rigoureux des effets et du suivi, comportant si nécessaire des sanctions.

3.6 L'autorégulation et la corégulation ne sauraient apporter que des solutions ponctuelles et complémentaires au législateur. Celui-ci assumera toujours des prérogatives essentielles dans sa mission d'intérêt public. Afin de contribuer à la simplification de l'environnement réglementaire dans certains domaines, il serait souhaitable que les pratiques d'autorégulation au sein des organisations professionnelles européennes soient plus répandues.

3.7 Un rapport d'information sur l'état actuel de la corégulation et l'autorégulation dans le Marché unique, adopté le 10 février 2005 par le CESE, développe ces analyses et constats (CESE 1182/2004) ⁽¹⁰⁾.

4. Des douanes adaptées à une Europe élargie

4.1 La proposition de la Commission concernant la modification du code des douanes communautaire vise à une simplification de la législation existante ainsi qu'à une harmonisation et une intégration accrues. L'élargissement donnera lieu à des développements tant en matière de législation que de pratiques douanières dans l'UE. En effet, d'un État membre à l'autre, il apparaît que les douanes aux frontières extérieures de l'Union sont gérées de façon très diverse, notamment en effectifs et en moyens, sinon en exigences. Ceci pose, avec une acuité encore accrue par l'élargissement, la question de leur efficacité à l'échelle européenne, et donc celle du degré de sécurité du Marché unique vis-à-vis des concurrences déloyales, des trafics et des contrefaçons. Il pourrait être utile d'envisager un équivalent douanier de l'OLAF pour sauvegarder les recettes provenant des tarifs douaniers externes et des prélèvements agricoles. Un risque pourrait être qu'un déficit de confiance mutuelle entre douanes de différents États membres ne conduise à réinstaurer des contrôles intracommunautaires, et donc à remettre en cause l'unicité du grand Marché intérieur et ses libertés.

4.2 Le bon fonctionnement du Marché unique requiert une organisation plus efficace et plus homogène des services des douanes de l'Union. La solution idéale consisterait à créer un service des douanes de l'UE mais les gouvernements des États membres ont manifesté jusqu'à présent peu d'enthousiasme pour ce projet, dans une large mesure à cause du fait qu'ils n'ont pas suffisamment confiance dans l'efficacité des services des douanes des autres pays communautaires. À cette fin, le Comité souhaite la mise en place progressive d'une coopération renforcée entre les autorités nationales des 25 États membres. Un renforcement de la formation commune et des échanges d'agents des douanes est nécessaire pour avancer vers cet objectif mais les États membres ne manifestent qu'une faible volonté politique dans ce domaine.

5. Les obstacles au Marché unique

5.1 Il conviendrait de préciser plus clairement les entraves qui contrarient le principe d'un Marché unique, et doivent donc être prioritairement éliminées (telles que le blocage du brevet communautaire, les doubles impositions, les marchés publics établis de manière à privilégier les «champions nationaux», ou les cloisonnements des régimes de propriété intellectuelle), et celles qui demeureront en raison des particularités des différents

États membres et auxquelles les opérateurs devront seulement s'adapter (telles que les diversités culturelles, les particularités linguistiques, mais aussi les différentiels fiscaux). Le réseau SOLVIT de la Commission n'est pas encore suffisamment connu bien qu'il ait commencé à donner quelques résultats; il devrait être développé.

6. Les entreprises et le Marché unique

6.1 Les petites entreprises sont particulièrement handicapées par le poids des procédures administratives et la persistance des entraves aux échanges. Beaucoup souhaitent avoir un accès plus facile au Marché unique, notamment dans les régions frontalières. Il leur manque ainsi la possibilité de recourir à un statut juridique simplifié de portée européenne.

6.2 Le CESE a revendiqué la création d'un statut de société européenne simplifié ⁽¹¹⁾, ouvert aux entreprises de toutes tailles, facilitant leurs activités au sein du Marché unique. A présent, une étude de faisabilité est en cours de réalisation sur laquelle la Commission se fondera pour décider de l'opportunité et du type de proposition utile en vue de réaliser cet objectif. (La Commission prévoit de terminer cette étude d'ici juin 2005).

6.3 Le CESE attend également les résultats de l'examen, réalisé par la Commission, du vaste domaine des conventions en matière de double imposition, conclues entre États membres et entre ces derniers et des pays tiers ⁽¹²⁾. Un examen est actuellement en cours de réalisation dont le résultat et les solutions possibles seront présentés plus tard au cours de cette année.

7. Les consommateurs et les travailleurs, bénéficiaires du Marché unique

7.1 Dans tous les pays de l'Union, on reconnaît que les progrès du Marché unique ont permis d'améliorer considérablement le choix du consommateur, principalement pour les produits (gamme offerte, rapport qualité/prix). Outre les diverses prescriptions de la réglementation communautaire confortant les intérêts des consommateurs, des approches volontaires ou contractuelles d'autorégulation se sont développées au cours des dernières années, en particulier pour le e-commerce, concernant notamment la sécurité des paiements, les garanties, le service après-vente, les modes alternatifs de règlements de litiges. Parmi les priorités à améliorer, il faudra citer notamment les analyses d'impact des projets de réglementation, une mise en œuvre du principe de précaution qui tienne compte des réalités mais qui ne soit pas lourde, une défense efficace des droits transfrontaliers des consommateurs, des mécanismes alternatifs efficaces facilitant le règlement des litiges.

7.2 Il convient de garder à l'esprit que la finalité du Marché unique est également de créer des emplois. Cela ne sera cependant possible qu'en agissant résolument contre les entraves existantes. Par ailleurs, le CESE estime qu'une politique d'information proactive et impliquant la participation des autorités nationales des États membres pour un réel effet multiplicateur ainsi qu'une responsabilisation des États, s'impose plus que jamais au lendemain de l'élargissement. Les réseaux d'information (tels que EURES et les services de résolution des problèmes tels que SOLVIT notamment) existent mais restent sous-exploités par manque de soutien et d'information.

⁽¹⁰⁾ Rapporteur: M. Bruno Vever.

⁽¹¹⁾ JOCE C125/100 du 27.05.2002, Avis sur l'«Accès des PME à un statut de droit européen», rapporteur M. Henri Malosse.

⁽¹²⁾ JOCE C117/10 du 30.4.2004.

7.3 La création d'emplois et la mobilité des travailleurs constituent également des objectifs du Marché unique; ainsi, les programmes de formation et d'éducation doivent viser davantage à préparer une économie de la connaissance. Comme il l'a déjà fait dans son avis cité au point 1.5, le Comité souligne à nouveau que l'instauration du Marché intérieur ne suffira pas à elle seule à éliminer les problèmes existant sur le marché européen de l'emploi, mais qu'il faudra aussi mettre en oeuvre à cette fin des mesures actives supplémentaires.

7.4 Le CESE soutiendra pleinement la Commission pour réaliser des progrès dans ces domaines politiques importants et souhaite que les gouvernements nationaux coopèrent afin de concrétiser tout ce qui relève de leur ressort pour accélérer l'adoption et la mise en oeuvre de leurs engagements. Le CESE déplore les restrictions apportées par certains «anciens» États membres à la libre circulation des travailleurs issus des «nouveaux» États membres, et recommande de réviser les «périodes transitoires».

8. Un marché des services en retard

8.1 La levée des entraves nécessite un équilibre dynamique entre pression du marché, reconnaissances mutuelles et harmonisation. Elle implique un nouveau partenariat entre institutions européennes, États, prestataires et utilisateurs de services pour mieux évaluer les obstacles présents, prévenir les nouvelles entraves, coordonner les approches, simplifier les réglementations, prévoir d'éventuelles transitions, prendre en compte la globalisation des échanges.

8.2 En général le potentiel du marché des services est encore largement inexploité en raison d'exigences nationales incompatibles avec la libre prestation de services. La réalisation du marché unique des services est devenue indispensable du fait a) de l'internationalisation des échanges, avec les négociations OMC en cours sur les services, b) de l'euro, qui accroît la concurrence et les exigences d'un Marché unique des services.

8.3 Dans le cas spécifique des services financiers tels que l'assurance et les activités bancaires, la lenteur des progrès pour la réalisation et la mise en oeuvre du plan d'action des services financiers dans la perspective de l'agenda de Lisbonne est due au fait que certains États membres tardent trop à agir. Trop souvent, lors d'un Conseil européen, certains Chefs de gouvernement apportent leur adhésion à des orientations politiques donnant des instructions à la Commission afin qu'elle prenne des initiatives, pour ensuite tout oublier dès qu'ils rentrent dans leur capitale respective.

Bruxelles, 7 avril 2005.

8.4 Pour ce qui est des services financiers, la phase législative du plan d'action des services financiers arrive à son terme, une mise en oeuvre cohérente des mesures législatives au niveau national s'avère maintenant essentielle.

8.5 La stratégie de relance proposée par la Commission est nécessaire. Il s'agit toutefois de prendre en compte la diversité des secteurs d'activités concernés. Un moyen d'assumer cette diversité est un recours plus large à la corégulation et l'autorégulation professionnelles sur le plan européen. Les milieux socioéconomiques concernés devraient prendre de nouvelles initiatives pour être pleinement acteurs de cette ouverture.

8.6 Un avis adopté le 10 février 2005 présente les commentaires apportés par le Comité sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les services dans le Marché intérieur (CESE 137/2005).⁽¹³⁾

9. Conclusions

9.1 Le Marché unique — et, avec lui, le marché de l'emploi — est en constante évolution. La question de savoir comment gérer le changement reste donc un défi stratégique pour la Commission européenne et tout particulièrement pour les partenaires sociaux.

9.1.1 La Commission devrait concentrer ses travaux pour simplifier et consolider la législation européenne existante et en améliorer la cohérence, afin que le potentiel du marché intérieur puisse être pleinement exploité, tant par les fournisseurs de services que les consommateurs.

9.2 Le CESE recommande également que les gouvernements des États membres affichent leur volonté politique en mettant sur pied des mécanismes en vue d'une coopération douanière plus étroite.

9.3 Selon le CESE, les États membres constituent les entraves principales à la réalisation du Marché unique. Certains États ont un comportement dilatoire dans sa mise en oeuvre, d'autres appliquent les règles de manière trop détaillée et créent des antagonismes par rapport au Marché unique et à l'UE. D'autres font obstruction en adoptant par exemple une législation nationale qui interdit les offres publiques d'acquisition transfrontalières d'établissements financiers tels que des banques. D'autres encore permettent à leurs entreprises nationalisées d'effectuer des OPA transfrontalières sans autoriser la réciprocité. La disponibilité de fonds quasi illimités dont bénéficient les industries nationalisées de certains pays constitue une distorsion de la concurrence que la Commission a jusqu'à présent hésité à aborder.

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

⁽¹³⁾ Rapporteurs: MM. Arno Metzler et Ernst Erik Ehnmark.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

- A. Les amendements ci-dessous ont été repoussés au cours des débats mais ont recueilli au moins un quart des voix exprimées:

Insérer un nouveau paragraphe 7.4 et supprimer la dernière phrase de l'ancien paragraphe 7.4 (nouveau paragraphe 7.5):

«S'agissant de la libre circulation des travailleurs, le Comité souligne une fois encore que les dispositions transitoires adoptées doivent s'accompagner de mesures actives visant à rehausser le niveau des normes économiques et sociales dans les nouveaux États membres, en vue de l'établissement d'un marché du travail commun et fonctionnel dans tous les États membres. Toutes les politiques de l'Union sont ici requises pour éliminer les disparités existantes par la voie du progrès et créer rapidement les conditions propices à la libre circulation des travailleurs».

Exposé des motifs

La suppression des différences économiques et sociales doit constituer une priorité, afin que le marché unique puisse se développer dans un sens favorable aux citoyens — et par conséquent aussi aux travailleurs — et que le dumping social puisse être évité.

Résultat du vote

Voix pour: 67

Voix contre: 68

Abstentions: 9

Modifier comme suit le paragraphe 8.2:

«En général le potentiel du marché des services est encore largement inexploité en raison d'exigences nationales incompatibles avec la libre prestation de services. La réalisation du marché unique des services peut améliorer ce potentiel. Dans son avis ⁽¹⁾ sur la directive sur les services ⁽²⁾, le Comité plaide toutefois pour une refonte générale de l'actuelle proposition et marque son opposition à l'introduction généralisée du principe du pays d'origine, car la concurrence entre systèmes qui en résulterait entraînerait un nivellement par le bas des normes de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement. ~~est devenue indispensable du fait a) de l'internationalisation des échanges, avec les négociations OMC en cours sur les services, b) de l'euro, qui accroît la concurrence et les exigences d'un Marché unique des services.»~~

Exposé des motifs

Les raisons avancées ici en faveur de la création du marché unique européen (internationalisation, concurrence induite par l'introduction de l'euro et élargissement) ne sont pas probantes, et n'ont d'ailleurs pas été soulevées comme présenté ici au cours des débats dans le cadre de l'élaboration de l'avis du CESE sur la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur. Dans sa forme actuelle, le point 8.2 donnerait une image absolument erronée des débats approfondis du CESE au sujet des services dans l'UE. Le nivellement par le bas est également contraire aux objectifs de l'UE tels qu'ils sont définis dans les traités et le projet de constitution.

Résultat du vote

Voix pour: 76

Voix contre: 77

Abstentions: 9

⁽¹⁾ CESE 137/2005.

⁽²⁾ «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur» (COM(2004) 2 final).

Compléter le point 8.7 comme suit:

«Un avis adopté le 10 février 2005 présente les commentaires apportés par le Comité sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les services dans le Marché intérieur (CESE 137/2005) ⁽³⁾. L'annexe I de cet avis reprend les nombreux amendements qui ont été refusés mais ont recueilli au moins un quart des voix».

Exposé des motifs

L'avis relatif à une directive aussi complexe et controversée est nécessairement ambivalent, contrairement à ce que laisserait entendre la formulation du point 8.7. Il convient dès lors de préciser qu'une annexe à cet avis reprend les amendements qui, bien qu'ils aient recueilli plus de 25 % des voix, n'ont pas été adoptés.

Résultat du vote

Voix pour: 58

Voix contre: 114

Abstentions: 4

Ajouter un nouveau paragraphe 9.4

«Si d'authentiques préoccupations relatives à l'environnement ou à la protection des consommateurs doivent être respectées et entièrement appuyées, le Comité voudrait souligner que certains États membres peuvent avancer fallacieusement de telles considérations afin de résister à la mise en œuvre de la législation communautaire ou de maintenir une législation nationale contraire aux principes du Marché unique».

Exposé des motifs

Les États membres ont le droit de s'opposer à des propositions ayant un impact négatif sur l'environnement ou la protection des consommateurs. Il existe cependant des exemples d'abus, où les véritables raisons de l'opposition au changement résident dans la protection d'intérêts nationaux.

Résultat du vote

Voix pour: 80

Voix contre: 83

Abstentions: 10

- B. Les passages suivants de l'avis de section ont été rejetés au profit d'amendements adoptés par l'Assemblée mais ont obtenu au moins un quart des voix exprimées:

- 2.1 S'agissant du Marché unique, les priorités des six Présidences sont centrées autour de la stratégie de Lisbonne. Afin de faciliter la réalisation des objectifs de Lisbonne — et plus globalement, de renforcer l'économie européenne de manière durable —, la Commission a élaboré un plan d'action intitulé «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» ⁽⁴⁾. Depuis le 1^{er} mai 2004, cette opération concerne un grand marché de 25 États.

Résultat du vote

Voix pour: 53

Voix contre: 72

Abstentions: 3

⁽³⁾ Rapporteurs: MM. Arno Metzler et Ernst Erik Ehnmark.

⁽⁴⁾ COM(2002) 278 final.

- 3.3 Un accord interinstitutionnel ⁽⁵⁾ conclu le 16 décembre 2003 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission a, pour la première fois, défini et encadré l'autorégulation et la corégulation au sein du Marché unique.

Résultat du vote

Voix pour: 50

Voix contre: 83

Abstentions: 3

- 8.6 L'achèvement du Marché unique demeure un objectif principal auquel s'ajoute la démarche bien accueillie visant à ouvrir le marché de l'UE à la compétition internationale dans le cadre du cycle de négociations de l'OMC lancé à Doha. Ces objectifs demanderont une flexibilité accrue et une meilleure compétitivité si l'UE souhaite exploiter leur plein potentiel. Les dix nouveaux États membres seront très impatients de s'assurer qu'il s'agit bien là du résultat recherché; ce sont eux qui bénéficieront le plus de la libéralisation.

Résultat du vote

Voix pour: 68

Voix contre: 85

Abstentions: 10

- 9.1.1 Le CESE estime que la Commission européenne devrait faire une pause législative, afin de donner aux États membres suffisamment de temps, en particulier, pour transposer dans le droit national les mesures du plan d'action des services financiers et vérifier leur efficacité. La Commission pourrait profiter de cette interruption pour simplifier et consolider la législation européenne existante et en améliorer la cohérence, afin que le potentiel du marché intérieur puisse être pleinement exploité, tant par les fournisseurs de services que les consommateurs. En revanche, de nouvelles initiatives ne devraient être prises qu'à titre exceptionnel, après une sérieuse analyse coûts-bénéfices prouvant qu'un nouvel acte législatif est nécessaire.

Résultat du vote

Voix pour: 76

Voix contre: 94

Abstentions: 5

(5) JOCE C 321 du 31.12.2003.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen» — «Renforcer la confiance dans les marchés électroniques interentreprises»

[COM(2004) 479 final]

(2005/C 255/04)

Le 14 juillet 2004, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, 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 élaboré son avis le 16 mars 2005 (rapporteur: M. LAGERHOLM).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 131 voix pour et 4 abstentions.

1. Résumé

1.1 La Commission a présenté une communication sur les moyens de renforcer la confiance dans les marchés électroniques interentreprises. L'avis du Comité est le suivant:

- Dans les grandes lignes, le rapport soulève des questions importantes concernant l'acceptation des marchés électroniques et ce, de manière tout à fait satisfaisante.
- Le Comité tient néanmoins à souligner que ce n'est pas la seule action indispensable. Dans une certaine mesure, il est compréhensible que l'attitude du marché soit quelque peu réticente. En particulier, les formes les plus avancées de marchés électroniques diffèrent des modèles commerciaux traditionnels des PME.
- En ce qui concerne le commerce transfrontalier, il existe des obstacles beaucoup plus importants.

2. La communication de la Commission

2.1 La communication de la Commission repose en grande partie sur les travaux d'un groupe d'experts composé de représentants de l'industrie et des fournisseurs de marchés électroniques («le groupe d'experts») ⁽¹⁾. Elle porte sur la nécessité de renforcer la confiance dans les marchés électroniques interentreprises pour réduire les risques économiques que présentent des pratiques commerciales déloyales ou illégales sur ces marchés. Les cybermarchés interentreprises possèdent le potentiel d'augmenter l'efficacité en réduisant les coûts des opérations et en renforçant la concurrence, mais de tels gains d'efficacité dépendent amplement de la bonne volonté des entreprises à intervenir sur ces marchés. Pour éliminer les obstacles potentiels au recours aux cybermarchés interentreprises résultant d'un manque de confiance, la Commission prévoit de prendre les mesures suivantes:

- Analyse, en étroite coopération avec les États membres, de la législation nationale existante qui s'applique aux pratiques commerciales déloyales sur les cybermarchés interentreprises.
- Incitation des parties prenantes à adopter ou revoir des codes de conduite, en vue de promouvoir davantage les principes du commerce équitable sur les marchés électroniques interentreprises, conformément à ce qui est décrit dans la présente communication.
- Lancement d'une étude concernant les impacts économiques des marchés électroniques interentreprises sur la compétitivité et la productivité des entreprises de l'Union, analysant en particulier les coûts et avantages directs et indirects pour les acteurs des cybermarchés. Les résultats de cette étude feront l'objet d'une discussion ultérieure avec les parties prenantes.
- Fourniture d'une information cohérente concernant l'application des règles de concurrence existantes sur les marchés électroniques interentreprises pour fournir des conseils en matière de comportement favorisant la concurrence.

2.2 La communication encouragera un dialogue plus intense entre les parties intéressées intervenant sur les cybermarchés interentreprises concernant le respect des principes du commerce équitable et des exigences de sécurité. En conséquence, les obstacles potentiels à la participation à de telles formes de commerce électronique devraient être éliminés. Les services de la Commission rendront régulièrement compte des progrès réalisés par le canal du portail des marchés électroniques en Europe.

3. Les marchés électroniques interentreprises — définition

3.1 Les marchés électroniques interentreprises peuvent être définis comme des plates-formes commerciales basées sur l'internet où les entreprises échangent des biens et des services. Suivant cette définition plutôt large, les marchés électroniques interentreprises peuvent être groupés dans les catégories suivantes, en fonction des différentes gammes d'opérations proposées:

- Les tableaux d'annonces (*pin-boards*, *message boards*) qui sont le type le plus simple de marchés électroniques, proposant uniquement une gamme d'opérations limitée. La préparation des opérations est possible en permettant d'annoncer un souhait spécifique d'acheter ou de vendre quelque chose.

⁽¹⁾ Rapport final du groupe d'experts concernant les plates-formes commerciales interentreprises sur l'internet (disponible uniquement en anglais): <http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b/wshop/fin-report.pdf>.

- Les bourses, qui représentent un prolongement des tableaux d'annonces. Elles offrent généralement des mécanismes permettant de rapprocher les acheteurs et les vendeurs, contrôlent leurs interactions et leur permettent de négocier par l'intermédiaire de la plate-forme.
- Les marchés électroniques sur catalogue, qui fournissent un catalogue combiné de produits, composé des catalogues de divers vendeurs.
- Les services d'enchères, qui sont des procédures officielles d'établissement des prix sur une plate-forme commerciale de l'internet où les ventes aux enchères sont lancées par un vendeur afin de vendre des produits ou des services au plus haut prix possible. Les enchères inversées (ou enchères d'approvisionnement) sont lancées par l'acheteur afin d'obtenir des produits et des services au plus bas prix possible.

Le nombre de cybermarchés actifs a varié au fil du temps et n'est pas encore stable. Selon les estimations, il existe actuellement environ 1.000 cybermarchés actifs de par le monde, soit 20 % environ de moins qu'il y a deux ans [SEC (2004) 930].

4. Observations générales

4.1 La communication de la Commission porte sur le renforcement de la confiance dans les marchés électroniques interentreprises. Les marchés électroniques constituent une partie importante du domaine plus global de la cyberactivité (e-business). Quelques observations générales peuvent être formulées à cet égard.

4.1.1 Globalement, le bon fonctionnement des marchés électroniques contribue à créer un environnement économique plus efficace, ce qui, à long terme, est bénéfique pour les entreprises européennes et l'emploi. Une concurrence accrue incitera les entreprises européennes à améliorer leurs performances. Dès lors, le CESE soutient toute action qui serait profitable au développement du commerce électronique, comme il l'a déjà indiqué précédemment.

4.1.2 Dans son avis sur la proposition de directive relative à certains aspects juridiques du commerce électronique⁽²⁾, le Comité a fait remarquer que l'absence d'un cadre juridique clair est nuisible au commerce électronique. La présente communication vise à réduire ce manque de clarté, et le CESE s'en félicite.

4.1.3 Dans ses avis sur les communications de la Commission intitulées «Aider les PME à passer au numérique»⁽³⁾ et «Adapter la promotion de la cyberactivité à un environnement en mutation: les leçons de l'initiative Go Digital et les défis pour l'avenir»⁽⁴⁾, le CESE a formulé des observations sur les efforts effectués par la Commission dans le but de stimuler la cyberactivité. Globalement, ces observations sont toujours d'actualité.

⁽²⁾ JO C 169 du 16.6.1999.

⁽³⁾ JO C 80 du 3.4.2002.

⁽⁴⁾ JO C 108 du 30.4.2004.

4.1.4 La cyberactivité revêt une grande importance aussi bien pour les entreprises que pour le secteur public. Elle ouvre la voie à une compétitivité accrue, aux échanges sur l'ensemble du marché intérieur et à une égalité des chances pour les PME. Il importe de promouvoir l'utilisation de cette nouvelle technologie, surtout au sein des PME. Le Comité accueille donc favorablement et soutient le travail de la Commission dans ce domaine.

4.1.5 Le Comité approuve également les conclusions du groupe d'experts concernant les plates-formes commerciales interentreprises sur l'internet. Le groupe a effectué un travail minutieux pour identifier les problèmes. Cependant, ses conclusions au sujet de la sensibilisation des PME aux bénéfices de la cyberactivité peuvent sembler peu claires. À la page 10, il est indiqué que les PME sont, en règle générale, conscientes et convaincues des avantages offerts par la cyberactivité. Or, à la page 11, on peut lire que les PME hésitent toujours à s'engager pleinement dans le commerce électronique, en raison du manque de sensibilisation aux risques et aux bénéfices de ce dernier. Néanmoins, il est important de noter la différence entre la cyberactivité (e-business) et le commerce électronique (e-trade). L'on pourrait conclure que les PME sont conscientes des possibilités globales offertes par les technologies de l'information, alors qu'elles sont moins familiarisées avec le commerce électronique, plus spécifique.

4.1.6 Même si les PME connaissent les possibilités offertes par le cybercommerce et que nombre d'entre elles les exploitent pleinement, il subsiste quelques problèmes qui continuent à empêcher leur participation massive au «monde des affaires électroniques». Il s'agit de problèmes à caractère plutôt général, qui ne sont pas spécifiquement limités au commerce électronique, mais qui sont aussi pertinents dans ce domaine.

- Les PME ont tendance à se concentrer davantage sur les problèmes immédiats et hésitent à investir dans des technologies et des procédés qui ne sont pas amortis tout de suite.
- Un manque de solutions conçues et développées spécialement pour les PME. Les PME n'ont pas les mêmes exigences que les entreprises plus grandes et, qui pis est, les consultants sont souvent trop chers pour les PME, qui n'ont donc pas facilement accès aux solutions existantes.
- Souvent, les PME ne disposent pas des spécialistes requis pour gérer bon nombre de logiciels, ni pour développer leurs propres interfaces pour les logiciels standard.
- Plusieurs grandes entreprises imposent l'utilisation de logiciels spécifiques à ceux qui veulent devenir ou rester leurs fournisseurs. Cette exigence a un effet paralysant, puisque les PME ne peuvent pas affronter ni gérer la complexité technique d'une situation où chacun de leurs clients réclame une solution spécifique. En l'absence de normes généralisées, cela pourrait également être considéré comme un problème.
- La cyberactivité introduit un facteur d'économie d'échelle au bénéfice des grandes entreprises, parfois même avec un effet régressif, comme mentionné plus haut. Une PME ne peut pas imposer ses propres règles; le coût de la mise en place d'un support est plus ou moins indépendant de la taille. Ainsi, une PME peut être amenée à appliquer plusieurs solutions alors qu'une entreprise plus grande peut se contenter d'une seule.

4.1.6.1 La Commission propose différentes initiatives pour aider les PME qui ont recours à la cyberactivité. Le Comité les approuve et voudrait encourager la Commission à multiplier ou améliorer les initiatives destinées à répondre aux besoins spécifiques des PME en ce qui concerne les logiciels adaptés et les normes.

4.1.7 Le CESE souhaiterait également formuler une observation particulière en ce qui concerne la nécessité de susciter parmi les PME un intérêt pour l'apprentissage des moyens de participer à la cyberactivité. Le secteur du commerce électronique et de la cyberactivité évolue rapidement. Il serait peut-être utile de se pencher sur la façon de stimuler l'apprentissage tout au long de la vie au sein des PME.

4.1.7.1 Cela correspond tout à fait aux recommandations formulées par le Comité dans un avis sur l'apprentissage tout au long de la vie ⁽⁵⁾ qu'il a récemment adopté. Dans cet avis, le CESE propose que les programmes de formation et d'éducation tout au long de la vie qui s'adressent aux citoyens engagés à l'heure actuelle dans la production soient renforcés et, en outre, mis en prise directe avec l'instauration de l'économie de la connaissance. Le CESE est particulièrement attaché à ce que les PME puissent accéder aux mécanismes de ces programmes.

5. Observations particulières

5.1 Plates-formes commerciales interentreprises sur l'internet

5.1.1 Dans son rapport final, le groupe d'experts fait la distinction entre les différentes formes de plates-formes commerciales. Le Comité partage l'avis des experts lorsqu'ils font remarquer qu'il ne serait pas approprié de mettre l'accent uniquement sur les marchés électroniques. Il existe plusieurs façons différentes de participer au «monde des affaires électroniques». Chaque entreprise a des besoins et des principes commerciaux différents. Selon les constatations du groupe d'expert, étant donné que les principaux problèmes rencontrés par les PME sont liés aux marchés électroniques, et plus particulièrement aux enchères inversées, cette forme spécifique de plateforme commerciale interentreprises sur l'internet a attiré la plus grande attention.

5.1.2 Sur ce point, le Comité souhaiterait toutefois attirer l'attention sur le fait que deux directives sur les marchés publics sont en cours de transposition dans les législations nationales. Les deux directives proposent de nouvelles méthodes de passation des marchés par voie électronique et même si l'on peut observer des différences au niveau de la mise en œuvre dans différents pays, il est sans doute très encourageant pour les entreprises que les marchés publics constituent une incitation à recourir aux nouveaux outils électroniques. La Commission a également lancé un «Plan d'action pour la mise en œuvre du cadre juridique des marchés publics électroniques» qui joue un rôle important dans la familiarisation des PME avec la cyberactivité.

5.1.3 Le Comité souscrit au principe selon lequel les marchés électroniques possèdent un potentiel particulier qu'il serait peu astucieux de ne pas soutenir. Le Comité accueille favorablement la communication, mais estime néanmoins, que le manque de confiance, aussi grand soit-il, n'est pas la seule raison de la réticence des PME envers les marchés électroniques ou, dans ce cas précis, le concept plus général de plates-formes commerciales interentreprises sur l'internet.

5.1.3.1 Comme le fait observer le groupe d'experts, la politique d'entreprise peut jouer un rôle utile pour ce qui est d'aider les PME à s'adapter aux nouveaux défis des plates-formes commerciales sur l'internet, par le biais de la promotion de la transparence de marché, de l'interopérabilité et de la loyauté. Les autorités publiques ne devraient pas favoriser des formes particulières de commerce électronique, mais rester neutres vis-à-vis des différents canaux de distribution et des différentes fonctionnalités disponibles sur les plates-formes commerciales électroniques. De toute évidence, il convient d'entreprendre d'autres actions, en particulier en matière de sensibilisation, de transparence du marché, de normalisation et de confiance.

5.1.3.2 D'une manière générale, les plates-formes commerciales interentreprises sur l'internet devraient être alimentées par des informations provenant des PME. Plus ces plates-formes sont avancées, plus le besoin de normalisation se fait sentir. La mise au point de ces normes est encore très loin d'être terminée et lorsqu'elle le sera, il faudra développer des logiciels adaptés aux PME qui utiliseront ces normes.

5.1.3.3 L'absence de normes concerne non seulement les aspects techniques, mais aussi l'interface homme-machine. Vu le nombre de plates-formes commerciales, sans compter les difficultés liées au multilinguisme, il est compréhensible que les PME soient réticentes. Les organes de normalisation, ainsi que la Commission, devraient se pencher davantage sur ce secteur, surtout si l'on souhaite qu'il contribue à la promotion des échanges transfrontaliers. Le même problème se pose en ce qui concerne la normalisation de la classification et les définitions des produits et des services, et à cet égard, le CESE soutient les efforts constants du CEN/ISSS.

5.1.3.4 Dans une certaine mesure, ce qui pose problème aux PME souhaitant participer aux enchères en ligne ou à d'autres formes de marchés électroniques, c'est la taille du marché faisant l'objet des appels d'offres. Les PME sont limitées en ce qui concerne la fourniture de gros volumes. C'est un aspect qu'il ne faudrait pas perdre de vue, surtout lorsqu'il s'agit de marchés publics.

5.1.3.5 Un autre problème pouvant décourager le recours aux plates-formes commerciales sur l'internet est la disparité des législations nationales ainsi que dans la mise en œuvre des directives européennes. Il est regrettable que de nombreuses directives permettent aux États de prendre des options quant à l'harmonisation, le principal problème étant les signatures électroniques. Le Comité accueille favorablement et soutient fortement l'initiative de la Commission visant à analyser la législation existante.

5.2 Les marchés électroniques avec des enchères en ligne

5.2.1 Différentes plates-formes commerciales interentreprises sur l'internet répondent à des objectifs différents. Les marchés électroniques ont tendance à favoriser «les prix les plus bas», ce qui n'est pas toujours le facteur le plus important. La livraison en flux tendu, les coûts du service et de la personnalisation sont tout aussi importants, sinon plus. Ces facteurs sont difficiles à prendre en compte sur les marchés électroniques plus ou moins automatisés, ce qui explique, peut-être, l'adoption relativement lente des versions automatisées de cybermarchés.

(5) JO C 133 du 16.6.2003.

5.2.2 Souvent, les PME doivent avant tout être concurrentielles non seulement au niveau des prix, mais aussi au niveau de la flexibilité et de la personnalisation. La relation personnelle est importante pour les PME. Le recours aux marchés électroniques représente une nouvelle «culture d'entreprise» à laquelle les PME ne sont pas toujours adaptées. Le caractère anonyme de l'internet peut faire peur aux PME. La réticence à utiliser des formes plus avancées de marchés électroniques peut fort bien être liée à des raisons psychologiques. Les codes de conduite doivent tenir compte de cette situation.

5.2.3 Le débat au sujet des règles de concurrence sur les marchés électroniques interentreprises fait ressortir l'inquiétude que les «effets dits de réseau» n'aboutissent à une position dominante d'un opérateur de réseau. La mesure dans laquelle il y aurait matière à s'en inquiéter reste discutable. Le risque d'abus d'une telle position dominante semble être limité dans la plupart des cas. Cependant, le Comité encourage la Commission à suivre cette question afin de repérer tout abus éventuel de la part d'une puissance significative, bien qu'il recommande vivement de ne pas introduire de réglementation spécifique pour les marchés électroniques dans ce domaine. La réglementation pour les cybermarchés devrait être, dans la mesure du possible, équivalente aux règles applicables aux marchés traditionnels. Les règlements et les directives doivent rester neutres en ce qui concerne la technologie et les mécanismes de prestation de services.

5.3 La confiance

5.3.1 Le Comité approuve le fait que la Commission incite les parties prenantes à adopter ou revoir des codes de conduite. Le Comité tient également à soutenir les idées lancées par le groupe d'experts concernant le recours à une liste de contrôle.

5.3.2 La Commission observe dans sa communication (page 4) que plusieurs entreprises peuvent «estimer difficile de faire une distinction entre une mutation du pouvoir de marché qui doit être acceptée pour des raisons économiques et des pratiques déloyales qui ne respectent pas les dispositions légales ou les codes de conduite». Lorsque de nouveaux modèles commerciaux sont introduits, le marché a souvent besoin d'un temps d'adaptation. Cette observation de la Commission est sans doute pertinente et il conviendrait de s'efforcer davantage d'expliquer les nouveaux mécanismes de marché.

5.3.3 Même si certains fournisseurs peuvent avoir une attitude négative vis-à-vis des enchères inversées, il s'agit certainement d'un outil prometteur en ce qui concerne les produits de consommation courante (ayant des caractéristiques bien précises, ne nécessitant qu'un faible niveau de service et n'offrant que peu de possibilités de lancer une marque). Le Comité estime, comme la Commission, qu'il devrait y avoir des règles plus strictes pour ce type d'enchères, qu'elles soient électroniques ou bien organisées par n'importe quel autre moyen.

5.3.4 Le problème de la confiance se pose à plusieurs niveaux:

- confiance dans le concept de «marché», dans le fait que celui-ci est avantageux pour l'entreprise;
- confiance dans le marché spécifique en tant que tel, qui serait le marché «le plus approprié» aux objectifs de l'entreprise;
- confiance dans le fait qu'il n'y pas de «clause en petits caractères», c'est-à-dire, qu'il n'y a pas de règles dissimulées;
- confiance dans la réglementation du marché concerné et dans le fait que tous les participants suivent ces règles;
- confiance dans la technologie de soutien, y compris la sécurité;
- confiance dans l'accès à une information pertinente sur l'acheteur ou le vendeur;
- confiance dans le fait que ce sont les aspects pertinents qui définissent le résultat final.

Tous ces aspects du problème de la confiance, ainsi que d'autres, doivent être pris en compte.

5.4 *En résumé*, le Comité ne désapprouve aucune des conclusions de la communication en ce qui concerne les points clés. Néanmoins, le Comité estime que même s'il est important de réaliser que la promotion de l'utilisation de plates-formes commerciales interentreprises sur l'internet, et plus particulièrement des marchés électroniques, peut représenter une étape essentielle, voire indispensable, ce n'est pas la seule action à entreprendre. Il convient également de se pencher sur les normes, le développement de logiciels appropriés, la sensibilisation, ainsi que la législation nationale et communautaire.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant vingt-neuvième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (substances classées cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction — CMR)

[COM(2004) 638 final — 2004/0225 (COD)]

(2005/C 255/05)

Le 28 octobre 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 mars 2005, (rapporteur: M. SEARS).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 126 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1 Les propositions de la Communauté européenne visant à préserver la santé publique et l'environnement s'articulent actuellement autour de trois instruments législatifs qui existent de longue date et portent sur la classification, l'emballage et l'étiquetage des *substances dangereuses* (directive 67/548/CEE du Conseil en date du 27 juin 1967), sur la classification, l'emballage et l'étiquetage des *préparations dangereuses* (directive 88/379/CEE du Conseil en date du 7 juin 1988 telle que remplacée par la directive 99/45/CEE du Parlement européen et du Conseil datant du 31 mai 1999), et sur la mise sur le marché et l'emploi de certaines *substances et préparations dangereuses* (directive 76/769/CEE du Conseil en date du 27 juillet 1976).

1.2 Au fil des ans, on a prorogé et développé chacune de ces directives en promulguant de nouvelles directives CEE et CE qui en modifiaient le contenu législatif et en *adaptant au progrès technique* leurs diverses annexes, qui fixent, entre autres points techniques, les expérimentations à effectuer en laboratoire, le libellé des phrases de risque et des conseils de prudence à utiliser, et les identités chimiques des substances concernées, leurs numéros d'index, CAS et CE et leurs applications.

1.3 Les directives telles que modifiées visent également à préserver le marché intérieur pour les substances et préparations concernées. Il convient donc de veiller à ce que ces textes demeurent cohérents entre eux et par rapport aux autres instruments législatifs qui touchent des secteurs spécifiques (par exemple le secteur des pesticides ou celui des cosmétiques) ou soutiennent des programmes d'action particuliers (par exemple les plans d'action européens de lutte contre le cancer).

1.4 La proposition à l'examen constitue la vingt-neuvième *modification* de la directive 76/769/CEE du Conseil. Elle constitue la mise en œuvre et la suite logique de l'*adaptation au progrès technique* (qui se trouve être la vingt-neuvième aussi)

assurée par la directive 67/548/CEE du Conseil par la directive 2004/73/CE de la Commission datant du 29 avril 2004.

1.5 Les *adaptations au progrès technique* exposées dans la directive 2004/73/CE de la Commission consistent notamment à mettre à jour les annexes I et V de la directive 67/548/CEE du Conseil, dans le premier cas, pour traduire les données scientifiques les plus récentes concernant la classification, l'emballage et l'étiquetage de substances spécifiques et, dans le second cas, pour modifier les méthodes de détermination des propriétés physicochimiques, de la toxicité et de l'écotoxicité de substances et préparations en vue de réduire au minimum le nombre d'animaux utilisés à des fins expérimentales.

1.6 La directive 2004/73/CE de la Commission qui détermine ces changements a été publiée en avril 2004 (JO L152 1-311). Plusieurs substances ont été classées ou reclassées comme *cancérigènes, mutagènes ou tératogènes (CMR ou substances CMR)*. Les dispositions prévues étaient annoncées comme étant en conformité avec l'avis du Comité sur l'adaptation au progrès technique des directives concernant la suppression des entraves techniques aux échanges de substances et préparations dangereuses. Dans ce cas de figure, un avis préalable du Parlement européen ou du Comité économique et social européen sur la proposition de la Commission n'est pas requis.

1.7 En vertu d'une autre directive du Conseil, en l'occurrence la directive 94/60/CE (une ancienne — la quatorzième — modification de la directive 76/769/CEE du Conseil), les *substances CMR* ne peuvent être admises dans des substances ou préparations mises sur le marché en vue d'être vendues au grand public. Il s'ensuit qu'une mesure d'exécution s'impose, d'où la proposition actuelle d'ajouter ces substances à l'annexe I de la directive 76/769/CEE du Conseil. Dans ce cas, conformément à l'article 95 du traité, c'est la procédure de codécision qui s'applique avec le Parlement européen et le Comité économique et social doit être consulté.

1.8 Au cours de l'année 2004, la Commission a consulté plusieurs organisations représentant les acteurs concernés, dont le CEFIC, le CONCAWE, Eurométaux et le BLIC (représentant les industries chimique, pétrolière, métallière et caoutchoutière européennes), d'une part, et le BEUC (Bureau européen des unions de consommateurs), d'autre part, ainsi que des experts de divers États membres.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 La proposition ajoutera à l'appendice de l'annexe I de la directive 76/769/CEE du Conseil 346 entrées contenant des substances nouvellement classées ou reclassées CMR en vertu de la directive 2004/73/CE de la Commission. Toutefois, parmi ces 346 entrées, 304 font déjà l'objet d'une limitation de vente au grand public en raison d'une classification antérieure comme substance CMR de catégorie 1 ou 2. Par conséquent, seules 42 de ces entrées seront soumises pour la première fois à la limitation de vente au grand public.

2.2 Parmi ces 42 substances, un grand nombre sont utilisées en tant que matière première, comme produit intermédiaire de synthèse ou pour des applications professionnelles spécifiques. La consultation n'a dégagé, aucun élément donnant à penser qu'elles entrent dans la composition de substances ou de préparations mises sur le marché en vue d'être vendues au grand public ou qu'une dérogation fût nécessaire.

2.3 Parmi les 304 substances reclassées, 145 précédemment classées comme cancérigènes de catégorie 2 deviendront cancérigènes de catégorie 1. Ce transfert d'une catégorie à l'autre nécessitera deux corrections pour chacune d'entre elles, à savoir son ajout dans sa nouvelle catégorie et son retrait de celle qui l'accueille actuellement. Il conviendra par ailleurs d'apporter un certain nombre de modifications dans la colonne «Notes» pour chaque entrée concernée.

2.4 La proposition vise à préserver le marché intérieur tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs et de l'environnement. Il est escompté que les coûts seront faibles, le grand public n'employant ces substances que dans une mesure limitée. Toutefois, la limitation de vente qui est proposée constitue la seule approche possible étant donné que l'utilisation des substances CMR par le grand public ne peut être contrôlée correctement d'une autre manière.

2.5 Les États membres disposeront de douze mois après la date d'entrée en vigueur de la directive proposée pour adopter et publier les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires afin de s'y conformer.

3. Observations générales

3.1 Comme pour les précédentes modifications de la directive 76/769/CEE du Conseil, la proposition à l'examen porte sur un certain nombre — fort élevé en l'occurrence — de substances qui n'ont aucun lien entre elles. L'ensemble comporte aussi bien des mélanges d'hydrocarbures de pétrole, des pesticides et fongicides, que des produits chimiques industriels généraux et des matières premières et intermédiaires organiques ou inorganiques.

3.2 Cependant, contrairement à d'autres amendements récents, nous n'avons pas affaire, dans le cas de ces produits, à une réglementation primaire. La proposition dont il est question ici constitue simplement un corollaire obligé de modifications de classement et d'étiquetage déjà proposées et mises en œuvre en vertu de la directive 2004/73/CE du Conseil. Pour cette raison, toutes les interrogations qui pouvaient se poser quant au bien-fondé de la classification auraient dû être dénouées précédemment et ne peuvent plus être réitérées au stade actuel.

3.3 Néanmoins, la Commission s'est assurée autant que faire se peut que la limitation de vente au grand public de certains produits du fait de leur classement ou reclassement comme substances CMR ne se traduira pas par une hausse significative des coûts pour les fabricants. Les enquêtes réalisées directement auprès du CONCAWE pour le secteur pétrolier et du CEFIC pour l'industrie chimique concernant respectivement les mélanges d'hydrocarbures de pétrole et les deux phthalates répertoriés dans le classement (BBP et DIPP) corroborent cette conclusion.

3.4 Dans le cas des pesticides et fongicides repris dans le classement sous leur dénomination commerciale (Benomyl, Azafenidin, Dinocap, Linuron) ou en tant que produits chimiques organiques (chlorure de cadmium), il est moins facile de vérifier que la limitation de vente restera sans incidence, étant donné le manque d'information sur les — éventuels — fabricants européens de ces produits. Des recherches sur Internet suggèrent que dans la plupart des cas, les risques sont déjà bien connus et, là encore, on peut supposer que les produits concernés peuvent être retirés de la vente au grand public sans qu'il n'en résulte de conséquences négatives pour les utilisateurs, autrement dit que des produits de substitution adaptés sont facilement disponibles.

3.5 La proposition met par ailleurs en lumière plusieurs difficultés d'ordre général concernant la compréhension et le respect de la législation communautaire existante pour ce qui a trait aux «substances». Parmi celles qui sont répertoriées ici et reprises dans l'inventaire EINECS initial des «substances existantes», beaucoup sont classées, à bon droit, dans la catégorie des «substances UVCB», c'est-à-dire comme des mélanges complexes de composition connue ou inconnue tels que définis dans un travail académique publié en 1999 et auquel il a été fait référence ultérieurement dans une note infrapaginale de la page 18 du «Manuel de décisions relatives à la mise en œuvre des sixième et septième modifications de la directive 67/548/CEE» publié en 2002 par le Bureau européen des produits chimiques. Il ne s'agit en aucun cas de substances simples, au sens courant du terme. En outre, dans le cas spécifique qui nous occupe, rares sont celles qui soient actuellement commercialisées. Cet état de fait va dans le sens de la position qui était celle de la Commission lors de la première publication de l'inventaire EINECS, à savoir que celui-ci surestime «d'un facteur quatre le nombre de substances intéressantes du point de vue commercial», c'est-à-dire qu'il y avait à l'époque en fait quelque 25 000 «substances» présentes en quantités significatives sur le marché. Depuis lors, plusieurs d'entre elles ont vraisemblablement été remplacées par les «nouvelles substances»,

5 000 environ, qui ont été répertoriées dans l'ELINCS (avec des problèmes de définition et d'identification similaires) et aboutissent ainsi à un nombre total, grosso modo, de 30 000 substances effectivement présentes sur le marché en 2005. Si un tel ordre de grandeur est plus gérable que le chiffre de 100 000 souvent cité, il n'en continue pas moins à susciter cependant des questions en ce qui concerne l'accès du grand public et des professionnels aux données déjà collectées (mais non mises à jour régulièrement) sur au moins la moitié de ces substances, et quant aux problèmes que rencontrent les autorités compétentes dans les États membres pour déterminer si une substance est «existante» ou «nouvelle» et, dans ce dernier cas, pour préciser la procédure réglementaire qui doit s'appliquer.

3.6 Étant donné que la proposition dénommée «Reach» inclut la législation existante à l'examen, en dépend et s'articule avec elle, il convient de traiter ces préoccupations sans délai. Il est probable que des ressources complémentaires seront nécessaires. Il importe qu'elles soient disponibles au plus vite.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE soutient les limitations de mise sur le marché et d'emploi proposées par la Commission. Elles constituent un prolongement aussi nécessaire que souhaitable de décisions en matière de classement, d'emballage et d'étiquetage qui ont déjà été arrêtées par les services de la Commission en liaison avec des experts des États membres et à la suite d'un débat engagé avec les fournisseurs et les autres acteurs concernés.

4.2 Cependant, comme pour les précédentes modifications de la directive 76/769/CEE du Conseil, le CESE regrette que des produits n'ayant aucun lien entre eux soient mentionnés ensemble dans un même texte, qui pourrait, dans d'autres circonstances, nécessiter des adaptations spécifiques et permanentes aux réalités extérieures. Cette démarche est en contradiction avec le principe d'une bonne gouvernance, intervenant en temps opportun, efficace et, surtout, transparente.

4.3 La nature complexe et apparemment aléatoire des listes de substances reprises en annexe de la proposition à l'examen et de la directive 2004/73/CE du Conseil donne à penser qu'il importerait aujourd'hui de veiller à améliorer la qualité et l'accessibilité des données déjà recueillies avant d'en ajouter en masse à celles qui ont été stockées à ce jour. Si l'on parvient à dégager un système amélioré, qui fasse appel au meilleur de la technologie moderne et des techniques de diffusion de l'information, les avantages que présente Reach en tant que système de collecte et de partage de données relatives à la protection de la santé humaine et de l'environnement apparaîtront plus nettement.

4.4 L'objectif de Reach est également de simplifier le système existant, pour le plus grand bénéfice de tous les acteurs impliqués. Il apparaît assurément qu'une marge de manœuvre existe pour ce faire. Quelle que soit la formulation qui lui sera donnée, il conviendra avant tout que Reach ne vienne pas alourdir encore un processus qui est déjà complexe et, à tout le moins dans le cas présent, assez opaque.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil fixant les règles relatives aux quantités nominales des produits en préemballages, abrogeant les directives 75/106/CEE et 80/232/CEE du Conseil, et modifiant la directive 76/211/CEE du Conseil»

[COM(2004) 708 final — 2004/0248 (COD)]

(2005/C 255/06)

Le 20 décembre 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 adopté son avis le 16 mars 2005 (rapporteuse: M^{me} SHARMA).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 104 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 La première législation communautaire sur les gammes de formats des produits en préemballages ⁽¹⁾ date de 1975. Elle comprend une réglementation des conditions de contrôle métrologique ⁽²⁾ ainsi que des gammes de formats des liquides. Vingt ans après, dans le cadre de la quatrième phase de l'initiative de simplification de la législation du marché intérieur (SLIM-IV), une équipe composée de délégués désignés par les États membres et de représentants des parties prenantes identifiées par la Commission, a émis des recommandations sur la législation concernant les formats d'emballages ⁽³⁾:

«pour en réduire la complexité (quelque quarante produits ciblés, complexité de certaines gammes de valeurs, etc.), pour tenir compte de l'évolution du profil des consommateurs et de leurs préférences pendant la période transitoire et pour réagir aux réserves faites sur l'adéquation de ce type de législation. Par ailleurs, les modifications successives apportées aux directives et l'élargissement du champ d'action de celle de 1975 ont rendu problématique l'exécution de ces mesures législatives. La mise en œuvre des directives s'est révélée difficile, notamment à cause de la grande diversité des règles et des pratiques applicables aux gammes: certaines ont été rendues obligatoires (par exemple pour le vin), tandis que d'autres sont demeurées facultatives. En outre, les États membres ont conservé le droit de fixer des gammes à l'échelle nationale en raison du caractère facultatif des dispositions communautaires. La variété des règles a conduit à une compartimentation en différents marchés nationaux à l'intérieur de la Communauté européenne. De plus, l'arrivée de nouveaux formats d'emballage et de nouveaux produits (sur le marché) et leur classification dans le système de gammes existant ont eu tendance à aggraver une situation déjà confuse».

2. Contexte

2.1 Dans les années 1960, au commencement de la Communauté européenne, la diversité des dispositions

nationales concernant les quantités nominales ⁽⁴⁾ des produits en préemballages (formats des emballages/bouteilles) a constitué un frein énorme à la libre circulation des marchandises entre les États membres. C'est pourquoi ces formats ont été harmonisés grâce à la réglementation communautaire.

2.2 Cependant, il fallait éviter d'imposer ces nouvelles dispositions communautaires aux entreprises qui opéraient uniquement sur le marché national et ne prévoyaient pas d'exporter vers d'autres États membres. La réglementation d'harmonisation avait par conséquent un caractère facultatif: les États membres adoptaient les dispositions communautaires mais étaient autorisés à maintenir les règles nationales existantes pour leurs marchés nationaux. Seuls les produits conformes à la réglementation communautaire bénéficiaient de la libre circulation.

2.3 Toutefois, pour certains produits (comme le vin, les spiritueux), une harmonisation totale a été mise en place. Les formats communautaires sont devenus obligatoires pour tous les opérateurs dans ces domaines de produits et tous les formats nationaux ont été supprimés.

2.4 Au cours des dernières décennies, le secteur de l'emballage a connu de grands changements — d'ordre démographique; le nombre de ménages a diminué, la consommation de doses individuelles a augmenté et l'accroissement de la prospérité comme des exigences des consommateurs a eu pour effet d'amplifier la demande d'une très grande variété d'emballages et de produits. De plus, les super- et hypermarchés sont devenus les principaux canaux de distribution auprès des consommateurs, tandis que les changements réclamés par les consommateurs contraignent l'industrie à devenir de plus en plus innovante et compétitive sur le marché mondial.

⁽¹⁾ Préemballage: emballage pour la distribution au consommateur final.

⁽²⁾ Les conditions de contrôle métrologique ont trait au contrôle de la quantité contenue dans un produit en préemballage, en vue de garantir aux consommateurs que la quantité qui leur est fournie est bien la quantité indiquée sur l'emballage.

⁽³⁾ COM(2000) 56 final, pp 9-11 et 21-22.

⁽⁴⁾ La quantité nominale (masse nominale ou volume nominal) de contenu d'un préemballage est la masse ou le volume indiqués sur le préemballage, c'est-à-dire la quantité de produit que le préemballage est censé contenir. Le contenu effectif du préemballage est la quantité (masse ou volume) de produit qu'il contient réellement (directive 76/211/CEE, JO L 46 du 21.2.1976).

2.5 Les éléments qui relevaient de la législation sur les formats de préemballage ont maintenant été codifiés par de nouveaux instruments juridiques relatifs à la protection du consommateur. La législation relative à la protection des consommateurs est conçue pour interdire les pratiques déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs et a mis en place, pour l'essentiel, un système cohérent et suffisant d'information des consommateurs au moyen de l'étiquetage et de la comparaison des prix par unité et, de ce fait, la législation actuelle sur les formats de préemballage donne l'impression d'être contre-productive.

2.6 Dans le cadre de la quatrième phase de l'initiative de simplification de la législation du marché intérieur (SLIM-IV), il a été demandé aux délégués désignés par les États membres et aux représentants des parties prenantes identifiées par la Commission d'examiner puis d'émettre des recommandations sur la législation concernant les formats d'emballage. Cette nécessité de réviser la législation a ensuite été renforcée lorsque la Cour européenne a jugé dans l'affaire Cidrerie Ruwet ⁽⁵⁾ que la «jurisprudence Cassis de Dijon» s'appliquait, déclarant que les États membres devaient accepter sur leur marché les produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre, à moins qu'une telle interdiction ne vise à satisfaire une exigence impérative tenant à l'intérêt public. La Cour a laissé entendre que cela pouvait difficilement être le cas pour les formats d'emballages.

2.7 Les recommandations formulées à l'occasion de cet examen ont donné lieu à un document de travail autour duquel la DG Entreprises a organisé sur Internet, du 8 novembre 2002 au 31 janvier 2003, une consultation publique en onze langues visant les consommateurs, les producteurs et les détaillants. Par la suite, une évaluation d'impact a été réalisée et une nouvelle directive fixant les règles relatives aux quantités nominales des produits en préemballages, abrogeant les directives 75/106/CEE ⁽⁶⁾ et 80/232/CEE ⁽⁷⁾ du Conseil, et modifiant la directive 76/211/CEE ⁽⁸⁾ du Conseil a été mise en place.

2.8 Les principaux instruments de la protection des consommateurs sont:

La directive 2000/13 concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires (article 2), la directive 84/450/CEE relative à la publicité trompeuse (modifiée par la directive 97/55/CE afin d'y inclure la publicité comparative) qui sera modifiée par le texte COM(2003)356 final, du 18.6.2003; proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, la directive 98/6/CE relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs (prix au kilogramme/litre): prix à l'unité, qui sont obligatoires pour tous les produits en vente dans les supermarchés.

⁽⁵⁾ Affaire C-3/99, 12 octobre 2000, Cidrerie Ruwet SA contre Cidre Stassen SA et HP Bulmer Ltd.

⁽⁶⁾ Directive 75/106/CEE du Conseil, du 19 décembre 1974, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au préconditionnement en volume de certains liquides en préemballages.

⁽⁷⁾ Directive 80/232/CEE du Conseil, du 15 janvier 1980, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux gammes de quantités nominales et de capacités nominales admises pour certains produits en préemballages.

⁽⁸⁾ Directive 76/211/CEE du Conseil, du 20 janvier 1976, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au préconditionnement en masse ou en volume de certains produits en préemballages.

3. Objectifs

3.1 La nouvelle directive abroge la réglementation des formats et interdit aux États membres d'imposer leur propre législation sur leurs marchés nationaux si cette législation s'écarte des règles communautaires. Les seules exceptions (hormis les très petites et les grosses quantités) sont les normes communautaires qui régissent actuellement les vins et les spiritueux, le sucre blanc ainsi que le café soluble. Les aérosols constituent également une exception, et resteront régis par la législation actuelle de protection du consommateur, au titre des réglementations en matière de santé et de sécurité. Toutefois, les aérosols seront soumis à une nouvelle directive actuellement à l'examen, en suite de quoi ils quitteront le champ d'application de la directive sur les quantités nominales en matière d'emballages.

3.2 Le document actuel concerne uniquement la législation sur les «gammes de format/quantités» et non les conditions de contrôle métrologique qui feront l'objet d'une proposition ultérieure.

3.3 La proposition vise à:

- Promouvoir la compétitivité, conformément à la politique d'entreprise, en encourageant l'esprit d'entreprise, l'innovation dans les produits et les procédés;
- Faciliter l'accès aux marchés en abolissant les obstacles potentiels pouvant entraver la compétitivité sur le marché intérieur;
- Supprimer la discrimination en raison des formats nationaux que subissent les producteurs d'emballages nationaux du fait de la concurrence imposée, sur leur marché national, par la présence de formats différents qu'ils n'ont pas le droit d'utiliser;
- Bénéficier aux petites et moyennes entreprises par une réduction des coûts grâce à la réalisation d'économies d'échelle en matière de production, tant pour la consommation nationale que pour les exportations;
- Maintenir une législation garantissant un niveau élevé de protection du consommateur en interdisant les pratiques déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs;
- Offrir un meilleur choix aux consommateurs dans la mesure où les producteurs peuvent réagir immédiatement aux évolutions des goûts et des demandes des consommateurs et à s'adapter aux besoins des détaillants qui doivent optimiser la surface de rayonnage;
- Garantir un système cohérent et suffisant d'information des consommateurs au moyen de l'étiquetage. L'indication des prix au kilo ou au litre permet aux consommateurs de comparer rapidement les produits emballés sous des formats différents. Cette approche est conforme à celle de la Cour européenne de justice, qui prend pour référence le «consommateur moyen, normalement informé et raisonnablement attentif et avisé».

3.4 La réglementation environnementale en vigueur n'a pas d'effet sur les formats, de même que les formats n'ont pas d'effet sur la réglementation environnementale. La réglementation environnementale existante devrait continuer à s'appliquer et la proposition ne devrait pas empêcher la mise en œuvre intégrale et correcte du droit de l'environnement, notamment la prévention des déchets qui suppose un minimalisme en matière d'emballages.

3.5 Afin de permettre à l'industrie de s'adapter à la déréglementation, et compte tenu de la durée moyenne des cycles d'investissement pour les équipements d'emballage, un délai de vingt ans a été prévu aux fins de mise en place de la déréglementation.

4. Observations particulières

4.1 Les quantités nominales des produits en préemballages (le terme «nominal» se rapportant au volume déclaré, et la «quantité» désignant la quantité effective) sont uniquement déterminées par la contenance propre au format du récipient/de l'emballage. Le Comité accueille favorablement le prochain examen de la quantité métrologique (contrôle du contenu effectif) qui constitue une priorité de premier ordre pour la protection du consommateur et de l'industrie européenne.

4.2 Le CESE félicite la Commission pour sa consultation publique ainsi que pour le dialogue mené avec les parties intéressées et note que divers secteurs ont été pris en compte, dont ceux des vins et des spiritueux, du sucre et du café. La nécessité de susciter une compétitivité et une innovation accrues dans l'industrie européenne est essentielle pour la croissance et l'initiative SLIM IV contribue à cette priorité.

4.2.1 La CEPS (Confédération européenne des producteurs de spiritueux) a présenté séparément des observations à la Commission et met en évidence d'autres problèmes touchant à la protection des consommateurs, à l'indication du prix à l'unité et à l'éventuelle abolition, à vingt ans d'ici, de la législation contraignante applicable aux spiritueux, faisant remarquer à juste titre qu'il conviendrait de réexaminer le droit en la matière préalablement au délai de vingt années.

4.3 Pour l'eau minérale, la directive devrait faire clairement état d'une contenance maximale de 10 litres. Certains éléments indiquent qu'au-delà de ce volume, la qualité de l'eau minérale est susceptible de se détériorer et de présenter un risque pour la santé des consommateurs.

4.4 La nouvelle directive permet de mieux exploiter les possibilités d'innovation et facilite les études de marché ainsi que le développement qui élargiront le choix et la variété offerts aux consommateurs.

4.5 Il convient cependant de noter que l'indication du prix à l'unité ne semble pas être pratiquée unanimement dans toute l'Europe et qu'elle apparaît souvent en petits caractères au niveau du rayonnage. La taille des caractères servant à indiquer la prix à l'unité est fixée au niveau national et, dans bien des cas, elle manque toujours de clarté pour les consommateurs. Cela n'atténuera pas les difficultés rencontrées par les personnes aveugles, malvoyantes, analphabètes ou de langue maternelle étrangère, surtout lorsque celles-ci ont l'habitude d'acheter le même produit au format courant.

4.6 Les associations de consommateurs ont fait observer que certains consommateurs peuvent se trouver perplexes devant la variété excessive des formats d'emballage, et des emballages qui, pour ne pas être trompeurs stricto sensu, n'en donnent pas moins l'impression de contenir plus que ce n'est le cas en réalité. Des emballages étiquetés de manière claire et lisible, ainsi que l'indication du prix à l'unité et du format d'emballage sur les rayons, en même temps qu'un suivi permanent de la législation en matière d'emballages trompeurs, permettront de remédier à ce problème. Il conviendrait aussi de mettre davantage l'accent sur la nécessité de prendre des mesures immédiates en cas d'infraction au droit de la protection des consommateurs ou en cas de carence de ce droit. La directive doit insister de manière plus prononcée sur ces problèmes qui doivent, en outre, être examinés dans la perspective de la révision de la quantité métrologique.

4.7 Les associations de consommateurs redoutent fortement que la dérégulation des formats ne permette, sous le prétexte de nouveaux formats d'emballage, d'imposer plus facilement une hausse de prix des produits, à l'instar de l'introduction de l'Euro (Eurozone) et du passage au système métrique (UK). Le Comité demande donc que, dans le cadre des procédures de contrôle internes, lors de la collecte de données statistiques, les modifications de format des produits soient rapportées à tout changement du prix à l'unité de ces produits.

4.8 Bien que la directive ne soit pas affectée par la législation environnementale en vigueur, il est probable que la multiplication des petits formats aura pour effet l'augmentation du volume des emballages, et que de plus grandes quantités de déchets d'emballages seront ainsi produites.

4.9 Il est impératif que les objectifs de la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages soient atteints, indépendamment de la présence ou de l'absence d'une réglementation des formats. Ce message doit être transmis à l'ensemble des États membres et du secteur industriel, en même temps que l'on incite clairement les consommateurs à exiger des détaillants la réduction des emballages.

Bruxelles, le 6 avril 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 portant sur la mise en œuvre d'un programme de soutien au secteur audiovisuel européen (MEDIA 2007)»

[COM(2004) 470 final — 2004/0151 (COD)]

(2005/C 255/07)

Le 9 septembre 2004, le Conseil a décidé, conformément aux articles 157(3) et 150(4) 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 mars 2005 (rapporteur: J. PEGADO LIZ).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 133 voix pour et 7 abstentions.

1. Introduction: résumé de la proposition

1.1 Avec la proposition à l'examen (COM(2004) 470 final du 14.07.2004), la Commission entend assurer une continuité aux programmes Media Plus ⁽¹⁾ et Media formation ⁽²⁾, en prenant en considération les résultats de l'évaluation à mi-parcours dont ils ont fait l'objet, l'action préparatoire «i2i Audiovisuel: croissance et audiovisuel», les résultats d'une large consultation publique réalisée entre mai et août 2003 ⁽³⁾ et l'analyse d'impact avec évaluation ex ante de juillet 2004 ⁽⁴⁾.

1.2 Considérant que le secteur audiovisuel est un élément structurant de la citoyenneté et de la culture européenne et qu'il peut jouer un rôle sans pareil dans la construction de l'identité culturelle européenne, la Commission constate néanmoins que le secteur est fragmenté et que, s'il a en effet reflété cette diversité culturelle qui est essentielle, il a par ailleurs empêché l'industrie européenne de l'audiovisuel d'être réellement compétitive vis-à-vis de la production non européenne, tant dans le marché intérieur de l'Union qu'au niveau mondial.

1.3 Avec le programme Media 2007, la Commission entend contribuer à stimuler l'investissement privé du secteur audiovisuel, de manière à ce que les entreprises du secteur, en particulier les PME, gagnent en compétitivité et en solidité financière en mettant à profit l'expérience acquise dans le cadre des programmes antérieurs.

1.4 La Commission, dans le but de développer des synergies et d'éviter les doublons ainsi que les entraves bureaucratiques, a misé sur un programme unique couvrant les phases de préproduction et de postproduction, avec un accent particulier sur la distribution à l'échelle européenne.

1.5 Les objectifs spécifiques du programme sont en substance:

A) dans la phase de préproduction

I — acquisition et perfectionnement de compétences dans le domaine audiovisuel

- a) renforcement des compétences des professionnels européens du secteur,
- b) amélioration de la dimension européenne des actions de formation;

II — en ce qui concerne le développement

- a) soutien à des projets de production indépendants,
- b) soutien à l'élaboration de plans financiers pour des entreprises et des projets de production européens;

B) dans la phase de postproduction

I — en ce qui concerne la distribution et la diffusion,

- a) renforcer le secteur de la distribution européenne, en encourageant les distributeurs à investir dans la coproduction, dans l'acquisition et dans la promotion de films européens non nationaux et à élaborer des stratégies coordonnées de commercialisation,
- b) améliorer la circulation de films européens non nationaux sur les marchés européen et international,
- c) promouvoir la diffusion transnationale des œuvres audiovisuelles européennes de sociétés de production indépendantes,
- d) soutenir la numérisation des œuvres audiovisuelles européennes,
- e) inciter les salles à exploiter les possibilités offertes par la distribution en numérique;

⁽¹⁾ Décision 2000/821/CE du Conseil du 20.12.2000, JO L 13 du 13.01.2001.

⁽²⁾ Décision 163/2001/CE du PE et du Conseil du 19.01.2001, JO L 26 du 27.01.2001.

⁽³⁾ COM(2003) 725 final du 24.11.2003 et COM(2003) 802 final du 18.12.2003.

⁽⁴⁾ SEC(2004) 955 du 14.07.2004.

II — en ce qui concerne la promotion

- a) améliorer la circulation des œuvres audiovisuelles européennes,
- b) améliorer l'accès du public européen et international aux œuvres audiovisuelles européennes,
- c) encourager des actions de promotion du patrimoine cinématographique et audiovisuel européen;

C) soutenir des projets pilotes dans des domaines susceptibles d'être influencés par l'introduction et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications.

1.6 Dans une annexe à la proposition à l'examen, la Commission a développé en détail chacun des objectifs opérationnels, en les subdivisant et en précisant pour chacun d'entre eux, les actions à réaliser, les modalités de leur mise en œuvre, les instruments à utiliser et les moyens financiers alloués à chacune d'entre elles. Parmi les modalités de mise en œuvre de ces actions, on peut distinguer la création, selon un nouveau schéma, d'un réseau de Media Desks et d'antennes Media, dotés d'un large éventail de compétences et d'attributions.

1.7 La proposition se termine par la présentation détaillée du budget qui est échelonné sur une période de 7 années tout au long de laquelle le programme s'étalera. La dotation financière pour la mise en œuvre de ce programme s'élève à 1 055 millions d'euros et tous les moyens financiers alloués à chaque action et à chaque mesure prévue sont précisés.

2. Antécédents

2.1 Comme cela a été dit, la proposition à l'examen s'inscrit dans la continuité de la voie ouverte par les programmes Media (1991/1995)⁽⁵⁾, Media II-développement et distribution (1996/2000)⁽⁶⁾, Media Plus⁽⁷⁾, Media Formation⁽⁸⁾ et Media formation (2001-2005)⁽⁹⁾, désormais réunis dans un seul programme.

2.2 Il importe à cet égard de rappeler les principales conclusions des avis qui ont été émis sur ces programmes par le CESE.

2.2.1 Dans son avis sur les propositions MEDIA II-formation (1996/2000) et MEDIA II-développement et distribution (1996/2000)⁽¹⁰⁾ (COM(94) 523 final), le CESE concluait en attirant l'attention sur la nécessité de «réduire le risque de dispersion des ressources» et de définir au préalable des «critères de mise en œuvre susceptibles de favoriser l'optimisation des programmes et des financements afférents à ceux-ci», en plus de «définir tous les critères et instruments qui permettent de préciser les (thèmes) bénéficiaires potentiels des financements et de favoriser une transparence maximale des actions».

2.2.2 Dans son avis sur les propositions MEDIA formation (2001/2005) et MEDIA PLUS- développement, distribution et

promotion (2001/2005)⁽¹¹⁾ (COM (1999/658 final), le CESE, tout en souscrivant aux propositions de la Commission, a regretté que ces dernières n'aient «pas tenu compte du fait que l'importance de l'industrie audiovisuelle européenne ne réside pas exclusivement dans sa dimension marchande, mais également dans le rôle qu'elle peut jouer en tant qu'instrument de promotion de la (nouvelle) culture et des (nouvelles) valeurs démocratiques qui sont les nôtres».

2.2.3 Il soulignait également la nécessité d'«évaluer la capacité [...] (des mesures proposées par la Commission) à générer des emplois», et il recommandait que ces mesures soient à même de «promouvoir de façon active une participation accrue des femmes (à la mise en œuvre du programme de formation), et le renforcement de leur présence dans le secteur» audiovisuel

2.2.4 Le CESE reconnaissait également le manque d'incitation pour «l'accès au marché des entreprises (européennes) indépendantes» et pour «l'accès du public au patrimoine audiovisuel européen», notamment à travers la numérisation, et il faisait valoir l'opportunité de développer des «projets pilotes dans le cadre de l'initiative e-Europe», se disant partisan de la «promotion du sous-titrage» et regrettant le caractère limité des moyens alloués. Il réitérait également la proposition de création d'une agence européenne de la société de l'information «qui contribuerait à la coordination des diverses initiatives dans le domaine de la convergence multimédia» et jugeait opportune la création d'un fonds de garantie comme moyen de promouvoir le secteur audiovisuel⁽¹²⁾.

2.2.5 Enfin, dans son avis sur les propositions de règlement et de décision visant à proroger jusqu'en 2006 les programmes Media formation et Media Plus⁽¹³⁾ (COM(2003) 188 final et COM(2003) 191 final), le CESE, tout en critiquant le fait que la Commission n'ait pas été en mesure de présenter en temps voulu les nouveaux programmes pluriannuels pour l'audiovisuel, soulignait l'insuffisance manifeste des moyens alloués aux objectifs proposés, surtout dans la perspective de l'élargissement.

- i) il soulignait l'insuffisance manifeste des moyens alloués pour les objectifs proposés, surtout compte tenu de l'élargissement;
- ii) il recommandait que les aides prévues pour le programme soient davantage axées sur les PME et en particulier, les innombrables microentreprises du secteur, y compris les mécanismes de financement privé et les aides provenant de la BEI, telles que l'initiative«croissance et audiovisuel: audiovisuel i2i»; il soulignait l'importance des Media Desks en tant qu'interface avec les bénéficiaires du programme au plan national;
- iii) il réaffirmait certaines observations stratégiques formulées dans son avis du 27 avril 2000;
- iv) il réaffirmait quelques considérations d'ordre stratégiques qu'il avait formulées dans son avis du 27 avril 2000.

⁽⁵⁾ Cf. décision 90/685/CEE du Conseil du 21.12.1990, JO L 380 du 31.12.1990.

⁽⁶⁾ Décision 95/563/CE du Conseil du 10.07.1995, JO L 321 du 30.12.1995.

⁽⁷⁾ Décision 2000/821/CE du Conseil du 20.12.2000, JO L 13 du 17.01.2001.

⁽⁸⁾ Décision 95/564/CE du Conseil du 22.12.1995, JO L 321 du 30.12.1995.

⁽⁹⁾ Décision 163/2001/CE du PE et du Conseil du 19.01.2001, JO L 26 du 27.01.2001.

⁽¹⁰⁾ JO C 256 du 2.10.1995.

⁽¹¹⁾ JO C 168 du 16.06.2000.

⁽¹²⁾ JO C 204 du 15.07.1996.

⁽¹³⁾ JO C 10 du 14.01.2004.

2.3 Dans l'appréciation qu'il fera de la proposition actuellement à l'examen, il ne manquera pas d'avoir présent à l'esprit la teneur des observations et des recommandations mentionnées ci-dessus afin d'apprécier dans quelle mesure elles ont été prises en considération ou si elles sont encore d'actualité.

3. Observations générales

3.1 Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission qui reprend, dans une large mesure, plusieurs des suggestions et des recommandations qu'il avait formulées dans des avis antérieurs.

3.2 Un premier exemple de cette prise en considération est la simplification structurelle de l'intervention communautaire pour le secteur audiovisuel par la voie de l'institution d'un programme unique intégré qui intervient dans les phases de préproduction et de postproduction (MEDIA 2007), en remplacement des deux programmes actuels (MEDIA Plus et MEDIA formation), à laquelle il est procédé dans ce nouveau programme.

3.3 Un autre exemple est que le nouveau programme tient compte des priorités horizontales antérieurement soulignées par le CESE, telles que:

- i) la prise en considération de la valeur culturelle du patrimoine cinématographique et audiovisuel européen dans les actions proposées;
- ii) le renforcement des structures de production des PME;
- iii) la réduction des déséquilibres entre les pays dotés d'une forte capacité de production audiovisuelle et ceux à faible capacité ou dont l'aire linguistique est restreinte;
- iv) la nécessité de prendre en considération dans le nouveau programme l'évolution du marché en ce qui concerne l'utilisation de la technologie numérique; et
- v) le soutien au doublage et au sous-titrage dans la distribution et la diffusion des œuvres audiovisuelles européennes.

3.4 Le CESE constate et se félicite également de la conception rigoureuse et bien systématisée du programme, en particulier de la manière dont est élaborée son annexe relative au budget et à l'impact financier.

3.5 Le CESE note également que dans l'exposé des motifs, la Commission n'a pas pu développer comme elle en avait l'intention de manière plus explicite le rôle de l'industrie dans le développement durable du secteur audiovisuel et cinématographique européen en tant que vecteur important pour l'expression d'une citoyenneté et d'une culture européennes. Or, pour le CESE, il est primordial de veiller à protéger les valeurs culturelles européennes et à garantir diversité et pluralisme dans tous les médias audiovisuels. Cette préoccupation devrait être prise en considération dans toutes les initiatives menées par la Commission dans le cadre du programme à l'examen.

3.5.1 A cet égard, le CESE attire en particulier l'attention de la Commission, d'une part, sur la nécessité de renforcer les initiatives en vue de prévenir les situations de concentration qui portent préjudice au pluralisme et à la diversité et risquent d'être plus dangereuses encore avec l'introduction des nouvelles technologies, lesquelles ont des effets préjudiciables au niveau de la production et de la distribution, et d'autre part, sur la nécessité d'assurer la protection des droits d'auteur et de combattre la piraterie. Il faut dans le même temps renforcer les moyens de lutter contre certaines pratiques anticoncurrentielles.

3.5.2 Dans le même ordre d'idées, le CESE ne peut manquer de saluer la communication de la Commission relative au suivi de la communication de la Commission sur certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles ⁽¹⁴⁾ et de marquer son soutien à l'adoption par le Parlement européen et le Conseil de la proposition de recommandation qui y est incluse, conformément à ce qui a été dit dans un avis antérieur ⁽¹⁵⁾.

3.6 Le CESE estime que la compréhension du programme MEDIA 2007 serait facilitée si une définition des principaux concepts transversaux de ce programme, en particulier lorsque ces concepts prennent une signification spécifique dans le contexte de ce programme, comme c'est le cas de celui de producteur indépendant, figurait dans le texte même de la décision. Il reconnaît néanmoins que de tels concepts existent dans d'autres documents communautaires, d'une part, et que de telles définitions sont d'habitude fournies dans les «lignes directrices» pour la mise en œuvre du programme, d'autre part.

3.7 Ayant constaté qu'il existait des différences d'une version linguistique à l'autre de la proposition de décision présentée par la Commission, le CESE recommande vivement de faire un inventaire exhaustif de ces dernières et d'y remédier dans les textes définitifs.

3.8 Enfin, le CESE, tout en admettant que les moyens alloués aux actions prévues et leur échelonnement sur une période de sept ans n'appellent pas d'autres observations à ce stade des «observations générales», estime qu'il faudra prendre en considération les éventuelles implications, à ce niveau, des observations qui seront formulées ci-après au chapitre «observations particulières». Il conseille à cet égard de bien examiner, dans toute la mesure du possible, lors de l'évaluation à mi-parcours si les crédits alloués sont compatibles avec la pleine réalisation des objectifs visés.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE évoque et réaffirme quelques considérations stratégiques qu'il a formulées dans son avis du 24 septembre 2003 ⁽¹⁶⁾, car il estime que dans la proposition de décision de la Commission, certains aspects relatifs à la nécessité d'un nouveau programme ne sont pas suffisamment pris en considération, à savoir:

- garantir la complémentarité et la cohérence avec d'autres interventions de la Communauté qui visent une stratégie commune;

⁽¹⁴⁾ Doc. COM(2004) 171 final, du 16.03.2004, publié au JO C 123 du 30.04.2004.

⁽¹⁵⁾ JO C 74 du 23.3.2005 (rapporteur: M. P. BRAGHIN).

⁽¹⁶⁾ Antérieurement cité au paragraphe 2.2.5.

- privilégier en particulier le développement technologique, l'innovation et la circulation transnationale des œuvres;
- donner un élan décisif à la création et au développement de systèmes d'information et de suivi relatif aux nouveaux besoins et à l'évolution du marché audiovisuel;
- faciliter davantage, et ce de manière soutenue, l'accès du public au patrimoine audiovisuel européen à travers sa numérisation et la création d'un réseau à l'échelle européenne, surtout à des fins éducatives et pédagogiques;
- garantir l'existence d'évaluations régulières et systématiques de la mise en œuvre du programme afin d'optimiser les ressources financières disponibles et d'apporter une réponse aux exigences de l'industrie audiovisuelle;
- miser, de manière cohérente, sur le développement de projets pilotes ayant une incidence sur les contenus et pas seulement sur la composante technologique; et
- promouvoir effectivement les films européens en Europe et dans le monde en procédant à une information systématique sur les festivals.

4.2 Le CESE réaffirme également son souhait, exprimé dans son avis du 15 septembre 2004⁽¹⁷⁾, de voir mettre un accent particulier sur les processus de formation liés aux nouvelles technologies et aux nouveaux besoins en termes de collecte, de catalogage, de préservation et de restauration des œuvres cinématographiques et télévisuelles ainsi que de gestion des bases de données et de méthodes normalisées de sauvegarde des œuvres en format numérique.

4.3 Le CESE prend acte de l'inclusion dans les objectifs du programme d'incitations spécifiques à l'intention des PME, mais il est d'avis que celles-ci pourraient avantageusement se refléter davantage au niveau des crédits alloués de manière à permettre un soutien plus effectif et plus substantiel. De même, le soutien prévu pour l'introduction des nouvelles technologies numériques, dans les cinémas et en ligne, ainsi que pour de nouvelles initiatives dans le domaine de l'innovation technologique mériterait qu'on lui affecte des crédits plus importants.

4.4 En matière de gestion du programme MEDIA 2007, le CESE relève que la Commission vient de créer une agence exécutive pour la gestion de l'action communautaire dans les domaines de l'éducation, de l'audiovisuel et de la culture⁽¹⁸⁾, pour une période allant du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2008, en prévoyant la possibilité de revoir ou d'étendre éventuellement les fonctions de cette agence dans le contexte de la nouvelle génération de programmes, couvrant ainsi la gestion du programme MEDIA 2007.

⁽¹⁷⁾ Cité auparavant au paragraphe 3.5.2.

⁽¹⁸⁾ Décision de la Commission du 14 janvier 2005 instituant «l'Agence exécutive Éducation, audiovisuel et culture» pour la gestion de l'action communautaire dans les domaines de l'éducation, de l'audiovisuel et de la culture, en application du règlement (CE) no 58/2003 du Conseil (2005/56/CE), JO L 24 du 27.01.2005, p. 35 à 38.

4.4.1 Considérant néanmoins qu'aux termes du paragraphe 7 de l'«exposé des motifs»: «la Commission délèguera la gestion de celui-ci à une agence exécutive» et que cette intention est réitérée au paragraphe 5.3 de l'annexe et confirmée au paragraphe 6.1.2 «*Financial intervention*» dans lequel est précisé le montant de la contribution au fonctionnement de ladite agence, le CESE, après analyse des objectifs et des fonctions de celle-ci, tels que prévus à l'article 4 de la décision y relative mentionnée, invite vivement la Commission à clarifier, avec rigueur et transparence, les compétences de cet organe pour ce qui est de la gestion du programme MEDIA 2007, en application des dispositions des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 4 de cette décision. Il faudrait également clarifier les modalités d'articulation de l'action de cette agence avec celle d'autres instances communautaire et/ou de transfert de compétences entre celle-ci et d'autres instances communautaires qui ont des responsabilités dans la mise en œuvre du programme MEDIA 2007, son suivi et son évaluation.

4.4.2 En particulier, il faudra prendre en considération la nécessité de doter l'agence exécutive de ressources humaines spécialisées dans le domaine spécifique de l'audiovisuel, question qui est passée sous silence dans la décision.

4.4.3 Il faut également attirer l'attention sur l'importance qu'il y a à garantir que l'agence assure une gestion intégrée satisfaisante afin d'éviter notamment les conflits positifs ou négatifs de compétences entre les entités concernées par la définition des objectifs stratégiques du programme et la gestion de celui-ci.

4.4.4 Il faut également faire la clarté sur la ou les instance(s) à laquelle ou auxquelles seront transférées les compétences de l'agence dans le cas où, à mi-chemin de l'exécution du programme, son maintien n'était pas confirmé, et ce en vue d'en assurer une bonne exécution et un fonctionnement efficace, sans solution de continuité.

4.5 Quant aux dispositions financières, étant donné que le marché audiovisuel européen demeure très fragmenté et que son hétérogénéité culturelle se traduit aussi par une dichotomie entre les pays à faible capacité de production audiovisuelle et/ou aire linguistique ou géographique restreinte et ceux qui ont une capacité de production supérieure⁽¹⁹⁾ le CESE estime que, sans préjudice des limites du droit de la concurrence, la Commission pourra dans la définition des lignes directrices des nouveaux programmes prendre en considération la situation effective de certains états membres et de certaines régions dans lesquels l'on aurait constaté que l'industrie audiovisuelle n'a pas encore atteint le stade du plein développement.

⁽¹⁹⁾ Comme cela a été souligné dans le rapport de la Commission relatif à la mise en œuvre et aux résultats à mi-parcours des programmes MEDIA Plus et MEDIA Formation (2001-2005), soutenu dans les conclusions du rapport d'évaluation à mi-parcours présenté par la Commission européenne (Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen – Rapport relatif à la mise en œuvre et aux résultats à mi-parcours des programmes MEDIA Plus et MEDIA Formation (2001-2005), ainsi que les résultats de l'action préparatoire «Croissance et audiovisuel: i2i Audiovisuel», COM(2003) 0725 final, du 24.11.2003; le rapport «*Mid-Term evaluation of the MEDIA Plus and MEDIA Training Programmes*», élaboré par les entreprises APRIL/Media Consulting Group/SECOR. Concernant la question de la discrimination positive, voir le paragraphe 4.7 du résumé: *The European added value of MEDIA for countries with a low production capacity and a restricted linguistic area*).

4.6 En ce qui concerne les actions de communication, le CESE marque un soutien sans réserve à l'option stratégique de la Commission consistant à renforcer les compétences essentielles des Media Desks et des Antennes Media, selon les termes prévus au paragraphe «2.2 MEDIA Desks et Antennes MEDIA» de l'annexe à la décision à l'examen. Ainsi, le CESE suggère à la Commission d'adapter le texte de l'article 12 de la décision au domaine élargi de leurs attributions qui sont énumérées au paragraphe mentionné de l'annexe⁽²⁰⁾, et de financer de manière appropriée les MEDIA Desks afin qu'ils puissent remplir pleinement leurs fonctions.

4.7 Le Comité souligne également la nécessité de rendre explicite à l'article 13, paragraphe 2, l'obligation de la Commission de garantir la cohérence et la complémentarité entre le programme MEDIA 2007 et les programmes et actions dans le secteur de l'audiovisuel réalisés dans le cadre de la coopération

de la Communauté avec les pays tiers et avec les organisations internationales compétentes, comme prévu à l'article 9, paragraphe 2, de la décision du Conseil du 20 décembre 2000 relative au programme MEDIA Plus⁽²¹⁾.

4.8 Le CESE considère également que compte tenu de la durée estimée du programme (7 ans) et de l'évolution naturelle du marché et de la technologie, il serait prudent et avisé de modifier le calendrier d'évaluation prévu à l'article 14, paragraphe 3, de la décision, en avançant par exemple la date du premier rapport d'évaluation à mi-parcours sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du programme afin que les conclusions de cette évaluation puissent encore être utilisées pour une éventuelle reformulation des objectifs opérationnels et des actions à réaliser.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

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

⁽²⁰⁾ Avec la proposition de modification qu'il formule maintenant, le CESE entend contribuer à une transparence et à une sécurité juridique accrues du texte de la proposition de décision à l'examen.

⁽²¹⁾ JO L 13 du 17 janvier 2001, p. 34.

Avis du Comité économique et social européen sur «La grande distribution — tendances et conséquences pour les agriculteurs et les consommateurs»

(2005/C 255/08)

Le 1^{er} juillet 2004, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: «La grande distribution — tendances et conséquences pour les agriculteurs et les consommateurs».

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

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 7 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté par 115 voix pour, 71 voix contre et 10 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1 Les détaillants européens, en réaction aux évolutions économiques et sociales de ces 20 dernières années, notamment les modifications des besoins des consommateurs, sont à l'origine de la mise en place du système de la grande distribution. L'idée de base consistait à permettre aux consommateurs de faire leurs courses plus facilement en vendant en un même lieu tout un éventail de produits alimentaires et autres. En termes de techniques de commercialisation, les grands distributeurs cherchent à attirer un nombre croissant de clients en présentant les articles de manière attractive tout en pratiquant des prix concurrentiels. La distribution alimentaire est le secteur qui a connu les changements les plus importants et, vu la taille et l'importance de ce secteur, son développement a eu un impact considérable sur les consommateurs. Au Royaume-Uni, 80 % des denrées alimentaires sont achetées dans les grandes surfaces, chiffre qui compte parmi les plus élevés de l'Union européenne. Les supermarchés et hypermarchés peuvent offrir aux consommateurs jusqu'à 20 000 lignes de produits.

1.2 Au fil des années, les grandes enseignes ont apporté des avantages considérables aux consommateurs, tant en termes de gamme de produits que de prix concurrentiels. Plus précisément, les grands distributeurs proposent aux consommateurs un vaste choix de produits alimentaires dans un même espace, en proposant également la possibilité de garer sa voiture facilement et gratuitement. Les infrastructures sont prévues pour les enfants et les personnes handicapées. Certains proposent aussi des services bancaires, de la petite restauration ainsi qu'une possibilité de faire recycler les déchets. Un grand nombre de distributeurs proposent un service d'achat par Internet ainsi que la livraison gratuite en zone locale. La possibilité de faire ses courses hebdomadaires à un seul endroit à des prix compétitifs rend les supermarchés très attrayants aux yeux des consommateurs et explique la croissance de la part de marché des grands distributeurs sur l'ensemble du marché de l'alimentation.

1.3 Dans la majorité des nouveaux États membres, la part de marché des grandes enseignes est plus faible que dans l'UE 15 mais elle augmente rapidement.

La grande distribution recouvre plusieurs types de structures commerciales:

- les hypermarchés: grandes surfaces dont l'espace de vente peut atteindre 10.000 m² vendant des quantités considérables de produits non alimentaires essentiellement en libre-service;
- les supermarchés: magasins d'alimentation en libre-service dont la surface de vente n'excède pas 3.500 m² et dont les ventes d'articles non alimentaires représentent moins de 25 % du chiffre d'affaires;
- les magasins à marge réduite (discount): simples magasins d'alimentation en libre-service ne proposant qu'une gamme limitée de produits s'écoulant rapidement. Les prix bas constituent leur principal argument de vente. Ce secteur connaît une très forte croissance.

1.4 La part de marché des grands distributeurs varie toutefois fortement d'un État membre à l'autre. En Hongrie, les trois premiers distributeurs représentent 29 % du marché de l'alimentation, au Royaume-Uni 60 %, alors qu'en Irlande les trois plus grandes chaînes de supermarchés contrôlent 66 % de ce marché. Les chiffres de la part du marché de l'alimentation des trois premiers distributeurs dans les États membres ci-après sont les suivants: 14,2 % en Pologne, 25,4 % en République tchèque, 42,6 % en Slovaquie et 77,3 % en Slovénie. Depuis une dizaine d'années se dessine une tendance à la domination du marché de la distribution alimentaire par un nombre réduit de très grandes enseignes. En moyenne, les ventes alimentaires dans les grandes surfaces représentent 70 % du marché de l'alimentation. (Source GfK Sondage auprès des ménages de consommateurs).

2. Les prix des produits alimentaires au détail et le marché intérieur

2.1 Sur la base des données rassemblées par AC NIELSEN, la direction générale du marché intérieur a étudié entre septembre 2002 et octobre 2003 un panier d'articles de marques paneuropéennes ⁽¹⁾ disponibles dans 14 pays de l'UE et a comparé les prix. L'indice de prix suivant montre que les prix varient sérieusement d'un État membre à l'autre. Se basant sur une médiane européenne égale à 100, le tableau suivant reprend les prix les plus élevés et les plus bas dans les États membres cités.

⁽¹⁾ Les marques paneuropéennes se définissent comme des marques présentes à la fois dans quatre des cinq grands pays et dans cinq autres pays. Les marques qui ne remplissent pas ce critère sont dites génériques. L'analyse présentée ici renvoie uniquement aux prix en euros hors TVA.

Produit	Pays	Minimum	Pays	Maximum
Beurre Kerrygold	Irlande	90	Allemagne	150
Red Bull	Autriche	79	Finlande	134
Fanta	Espagne	70	Finlande	148
Evian	France	62	Finlande	204
Twix	Belgique	74	Danemark	131
Haagen Dazs	Italie	60	Grèce	117
Café instantané Nescafé	Grèce	64	Autriche	137
Kelloggs Cornflakes	Royaume Uni	75	France	144
Riz Uncle Bens	Finlande	81	Royaume Uni	161
Pâtes Barilla	Italie	55	Irlande	114

2.2 Les produits de marque paneuropéenne comme ceux cités ci-dessus jouissent d'une grande notoriété auprès des consommateurs à travers l'UE.

Les différences de prix sont encore plus grandes pour les produits de marque générique et ceux dépourvus de toute marque. Là encore, il n'existe pas de schéma évident expliquant ces différences entre États membres.

Produit	Pays	Minimum	Pays	Maximum
Riz	Portugal	45	Suède	182
Farine	Portugal	45	Suède	182
Café moulu	Finlande	71	Irlande	298
Café instantané	Belgique	40	Irlande	127
Lait demi-écrémé	Allemagne	71	Finlande	140
Soupes lyophilisées	Espagne	43	Belgique	256
Poisson surgelé	Finlande	65	France	118
Crème glacée	Finlande	40	Royaume-Uni	214
Eau gazeuse	Italie	47	Finlande	168
Petits pots pour bébés	Espagne	66	Italie	173
Ananas en conserve	Pays-Bas	53	Finlande	181
Sucre	Portugal	93	Suède	286

2.3 Alors que ces variations de prix des produits de marque et des produits sans marque nous donnent un aperçu de la situation actuelle, un relevé fréquent des prix devrait également permettre de déterminer si les prix de ces produits convergent dans la durée, ainsi que l'on pourrait s'y attendre dans un marché intérieur fonctionnant correctement. La DG Marché intérieur et services est d'avis que dans un marché intérieur fonctionnant correctement, les différences de prix ne devraient pas être aussi grandes que celles constatées dans le tableau. Une étude similaire réalisée aux États-Unis a fait apparaître des différences de prix moins grandes que dans les 14 pays européens testés.

2.4 Il existe plusieurs raisons pouvant expliquer ces variations de prix — des charges d'exploitation différentes, comme les coûts de main-d'œuvre, les coûts de transport, les charges liées à la gestion des déchets, la taille du magasin et le chiffre d'affaires, les taxes locales ainsi que le niveau de la concurrence sur les prix aussi bien du côté des achats que des ventes. Les préférences et goûts différents des consommateurs, qui dépendent dans une large mesure des habitudes culturelles, peuvent aussi jouer un rôle important. Par ailleurs, les conditions des marchés locaux, tels que la densité de population, le climat et l'état de la chaîne d'approvisionnement doivent également être prises en compte.

3. La politique de prix de la grande distribution

3.1 Au cours des cinq dernières années, les principaux distributeurs alimentaires ont axé leur publicité sur les thèmes suivants «des prix bas tous les jours», «un meilleur rapport qualité-prix», «bien se nourrir pour moins cher», «chaque jour, nous nous efforçons de vous faire faire des économies». Il est sans cesse affirmé que les grandes enseignes sont pour les consommateurs les champions de la baisse des prix, ceux-ci étant par ailleurs considérés injustement élevés. C'est évidemment parce que les consommateurs attachent beaucoup d'importance à l'élément «prix». En principe, cela ne peut que réjouir les consommateurs, surtout à court terme, mais il convient néanmoins de prendre également en compte les conséquences à long terme. Il importe de payer aux agriculteurs un prix raisonnable afin de garantir un approvisionnement constant en denrées alimentaires de qualité, produites dans de bonnes conditions environnementales. Toutes les personnes impliquées dans la transformation et la distribution doivent également recevoir des bénéfices raisonnables.

3.2 Le distributeur britannique ASDA (propriété du géant américain Wal-Mart) a fait de la baisse des prix une mission philanthropique en déclarant «notre objectif est de rendre les biens et les services plus accessibles pour chacun». Cette nouvelle philosophie semble consister à dépenser le moins possible pour l'alimentation. Dans bien des cas, les grands distributeurs voudraient avec leurs campagnes publicitaires nous faire croire que l'élément le plus important concernant les produits alimentaires est leur prix. La part du revenu des ménages consacrée à l'alimentation continue de reculer dans toute l'Europe (voir annexe 1).

3.3 La grande distribution a pour habitude de pratiquer les promotions les plus agressives sur les produits de base. Ces articles sont «générateurs de trafic» dans la mesure où les clients doivent les acheter régulièrement tout en permettant aux supermarchés d'augmenter leurs marges sur d'autres produits sans que les consommateurs ne s'en rendent tout à fait compte. Dans certains États membres, ces articles générateurs de trafic sont fréquemment vendus à perte, pratique interdite pour les produits alimentaires dans d'autres, comme en Belgique, en France, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, au Portugal ainsi qu'en Espagne et en Grèce dans des circonstances spécifiques.

3.4 La vente à perte et une politique de prix agressive peuvent en définitive déboucher sur des pratiques anticoncurrentielles.

4. Main-d'œuvre des supermarchés

4.1 La grande distribution, en pleine expansion, a permis de créer à travers l'UE plusieurs milliers d'emplois peu rémunérés et souvent à temps partiel. Une étude récente publiée sur le site Internet de la Fondation européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail («*Industrial relations in the Retail Sector*») (*Relations industrielles dans le secteur de la vente au détail*), octobre 2004, étude comparative) révèle que près de 60 % des personnes travaillant dans le secteur du commerce de détail sont des femmes et qu'un grand nombre de travailleurs sont jeunes et peu qualifiés. Les salaires sont relativement bas et de nombreux postes sont occupés à mi-temps ou uniquement le week-end. Ce secteur connaît une importante mutation structurelle, notamment des phases de concentration et de diversification, et subit des pressions pour restructurer, déréguler et diminuer la main-d'œuvre. Une autre caractéristique de ce secteur est la grande différence de salaire existant habituellement entre les femmes et les hommes, due au grand nombre de femmes

travaillant à mi-temps et au fait qu'elles occupent souvent les postes de niveau inférieur.

4.2 Les grandes enseignes emploient des gens dans un grand nombre d'emplois divers, mais les employés de caisse et le personnel en charge du réapprovisionnement des rayons se trouvent souvent tout en bas de l'échelle des salaires et selon la situation de l'emploi dans l'État membre en question, les salaires peuvent correspondre au salaire le plus bas autorisé, ou être à peine supérieur.

4.3 Les horaires de travail flexibles peuvent correspondre aux besoins des étudiants, des employés à temps partiel, des employés en contrat à durée déterminée et de ceux qui ont des responsabilités familiales ou un autre emploi. Il est de la plus haute importance qu'il n'existe aucune discrimination envers les employés à temps partiel.

4.4 Il faut que les distributeurs européens se développent dans le sens de services de qualité fournis aux consommateurs par du personnel compétent dont les conditions d'emploi soient correctes et sûres. La concentration continue dans la grande distribution mène actuellement à la définition de nouvelles stratégies concurrentielles (comme les guerres de prix), à une forte pression pour contrôler les coûts, notamment les coûts de main-d'œuvre, à une dérégulation des heures d'ouverture et à une augmentation des heures travaillées le soir ainsi que le week-end.

4.5 Alors que les prix des produits alimentaires ont été réduits grâce à des tarifications concurrentielles, un accroissement de l'efficacité de l'entreprise, notamment en matière d'achats, d'administration, d'entreposage et de commercialisation, ainsi que du fait de la bonne qualité des denrées alimentaires, «le fait est toutefois que l'alimentation bon marché tend à s'accompagner d'emplois bon marché, ce sur quoi nous devons engager une réflexion plus approfondie étant donné que nous encourageons dans le même temps les supermarchés à se livrer une guerre sur les prix», Tim LANG, professeur à Thames Valley University.

4.6 Par ailleurs, nous devrions tenir compte des conditions de travail en vigueur dans les pays du tiers monde où nous nous procurons des produits que nous importons.

5. Concentration des distributeurs

5.1 La concentration dans la distribution alimentaire s'est fortement accélérée, et cela dans toute l'Europe. Entre 1993 et 2002, la part de marché des cinq premiers distributeurs alimentaires a augmenté en moyenne de 21,7 % pour atteindre une moyenne de 69,2 % dans l'UE 15. Elle variait en 2002 entre 37 % en Italie et 94,7 % en Suède en passant par 52,7 % en Grèce (source: Rapport de London Economics 2003 au ministère britannique de l'environnement).

5.2 Dans certains États membres, la concentration des composantes «achat» et «vente» du marché tend à être identique. Dans d'autres en revanche, la concentration des groupes d'acheteurs qui représentent en réalité des détaillants indépendants (par exemple des chaînes volontaires), c'est-à-dire la composante «achat» du marché, est supérieure à celle de la composante «vente».

5.3 Les hypermarchés élargissent leurs services et leurs assortiments de produits alors que les magasins à marge réduite continuent quant à eux de se développer tout particulièrement dans le secteur alimentaire tout en misant sur des prix bas même s'ils commencent à proposer des produits de meilleure qualité à des prix qui restent les plus bas possible.

5.4 L'évolution récente dans le secteur des fruits et légumes se distingue d'une approche de commercialisation de matières premières. Les distributeurs entendent concentrer leurs achats et disposer d'un petit nombre de grands fournisseurs privilégiés avec qui travailler toute l'année. Dans un précédent avis ⁽²⁾, le CES avait remarqué que *«L'avantage le plus souvent souligné pour les grandes surfaces est le large éventail de fruits et légumes frais. En revanche, le marché est souvent synonyme de meilleure qualité, de fraîcheur, de large choix, de confiance et de relations humaines»*.

5.5 Les grandes enseignes ont incité leurs fournisseurs, notamment les fournisseurs de produits alimentaires, à se regrouper. Tel a notamment été le cas des fournisseurs de pain. En Irlande et au Royaume-Uni en particulier, la concurrence sur les prix du pain s'est traduite par la fermeture d'un grand nombre de boulangeries et le marché est désormais dominé par quelques très grands établissements, ce qui a permis aux supermarchés de proposer aux consommateurs du pain à bas prix ayant une valeur nutritive moins élevée. Le pain à valeur nutritive plus élevée reste disponible à un prix plus élevé.

5.6 Nombre de supermarchés disposent de leur propre boulangerie. Des produits de boulangerie surgelés sont préparés de manière industrielle puis transportés dans le magasin où ils sont cuits.

6. Prix au producteur et prix au consommateur

6.1 Dans son rapport de 2003, London Economics indique qu'en 2001 aucun État membre ne semblait enregistrer systématiquement le rapport le plus élevé entre les prix au producteur et les prix de détail. Ce ratio varie en général de 1 à 5 par rapport au prix au producteur. Dans le cas du pain, dont le principal ingrédient est le blé, le prix de détail peut atteindre jusqu'à 30 fois le prix au producteur, ce qui montre qu'une grande proportion des coûts de la production du pain n'est pas liée à celui de l'ingrédient de base.

6.2 En 2001, le rapport entre le prix au producteur et le prix de détail pour l'agneau a augmenté au Royaume-Uni et en Irlande et a diminué en France et en Allemagne. Pour les fruits et légumes, le ratio ne montre aucune tendance significative ou est en légère baisse. Les ventes en gros de fruits et légumes sont en déclin depuis quelque temps déjà, alors que le marché au comptant est resté important pour les produits frais, ce qui a parfois donné lieu à de grandes fluctuations de prix dues aux conditions météorologiques et à la situation de l'offre. Les acheteurs des grandes enseignes commencent à établir des contrats saisonniers ou annuels avec un petit nombre de fournisseurs afin d'apporter une stabilité au secteur des produits frais et de réduire les coûts. Ceci permettra de stabiliser le rapport entre prix de détail et prix au producteur. En cas de guerres de prix, il se peut que les producteurs principaux prennent de plus petites marges et qu'ils soient soumis à des coûts plus élevés.

6.3 Si la puissance d'achat des grands distributeurs conduit leurs fournisseurs à réduire leurs prix et si cette baisse est répercutée sur les prix au détail, le pourcentage de marge qui revient à l'agriculteur ne diminuera certes pas nécessairement mais le prix réel à la ferme sera plus bas et le profit de l'agriculteur sera par conséquent faible voire inexistant.

6.4 Il ressort d'une étude réalisée en 2002 au Royaume-Uni par le Syndicat national des agriculteurs qu'un panier de produits contenant de la viande de bœuf, des œufs, du lait, du

pain, des tomates et des pommes coûtait en moyenne 55 euros dans un supermarché dont environ 16 euros revenaient aux agriculteurs, soit moins d'un tiers de sa valeur au détail. En examinant ces articles séparément, on observe que les agriculteurs perçoivent 26 % du prix de vente final au détail sur le bœuf, 8 % sur le pain et 14 % sur le lard.

6.5 Entre 1990 et 2002, l'indice des prix à la production (en termes réels) pour l'ensemble des produits agricoles a chuté de 27 % dans l'UE 15. En termes nominaux, les prix au producteur restent dans l'ensemble stables sur cette période. La forte différence entre l'évolution des prix au producteur et celle des prix au détail a suscité un vif intérêt mais aucun consensus n'a été dégagé quant aux raisons sous-jacentes à ces tendances divergentes (rapport 2003 de London Economics).

6.6 Il faut constater que les grands distributeurs offrent de plus en plus de produits au label «commerce équitable», ce qui est une bonne évolution. Dans un article publié le 8 juin 2004 dans le *Wall Street Journal*, Steve STECKTON et Erin WHITE ont écrit, concernant la vente par les supermarchés de produits issus du commerce équitable, que Sainsburys (distributeur britannique) avait vendu des bananes provenant du commerce équitable quatre fois plus cher que des bananes traditionnelles et plus de 16 fois plus cher que le prix payé aux producteurs. Tesco a récemment affiché un prix de 3,46 dollars pour une livre de café issu du commerce équitable alors que le prix payé au producteur est supérieur de 44 cents à celui du marché mondial. «Les distributeurs profitent de ce label pour accroître leurs profits parce qu'ils savent que les consommateurs sont disposés à payer un peu plus dans la mesure où il s'agit de commerce équitable», explique Emily DARDAINE, responsable de la filière «fruits» au sein de Fair-trade Labelling Organisation International (FLO), une fédération d'organisations de commerce équitable basée en Allemagne.

7. Conditions à observer par les fournisseurs des supermarchés

7.1 Les différences de degré et de nature qu'on peut observer dans la concentration des marchés des divers États membres de l'UE représentent un facteur qu'il faut prendre en compte lorsque l'on examine les pratiques de la grande distribution vis-à-vis de ses fournisseurs. Comme indiqué plus haut, dans la mesure où les consommateurs attachent une grande importance aux prix, et dans la mesure où la demande des consommateurs influence également l'offre, les distributeurs sont l'objet d'une pression considérable pour que les prix soient baissés. Déterminés à offrir des prix bas au consommateur, les distributeurs exercent une pression sur leurs fournisseurs pour que ceux-ci baissent les prix. Tel est notamment le cas dans le secteur de l'alimentation et surtout dans des marchés caractérisés par une très forte concentration. Ils agitent en permanence la menace du déréférencement des produits afin d'obtenir de leur fournisseur des conditions encore plus avantageuses. Les grandes enseignes sont en outre nombreuses à muter régulièrement leurs acheteurs d'un rayon à un autre afin d'éviter que ne s'instaurent des relations personnelles entre eux et les fournisseurs. Le rôle de l'acheteur consiste à sans cesse tenter d'obtenir du fournisseur des produits alimentaires toujours moins chers. En déréférencant des produits et en changeant de fournisseur, les distributeurs ont le pouvoir de faire la fortune ou la ruine d'une entreprise, notamment lorsque celle-ci a fortement investi

(2) JO C 95 du 30.3.1998, p. 36.

pour approvisionner un rayon particulier d'un distributeur donné. Les fournisseurs, les plus petits notamment, disposent rarement des ressources nécessaires pour satisfaire aux exigences de la grande distribution. Comment un agriculteur peut-il espérer obtenir des prix raisonnables dans des marchés où les distributeurs jouissent d'une telle puissance d'achat?

7.2 Outre leur capacité à forcer leurs fournisseurs à leur accorder des remises sur les transactions, le pouvoir des acheteurs peut se manifester dans les obligations contractuelles que les distributeurs peuvent imposer aux fournisseurs, comme des frais de référencement, des frais de présentation, des ristournes rétroactives sur les marchandises déjà vendues, des contributions élevées et injustifiées aux dépenses de promotion et le fait d'insister pour obtenir un approvisionnement exclusif.

7.3 Les grands distributeurs font souvent peser une forte pression financière sur leurs fournisseurs de produits alimentaires en demandant de longs délais de paiement qui peuvent parfois atteindre 120 jours (180 jours dans de rares cas) après la livraison des marchandises. Le consommateur paie en revanche le produit le jour même de son achat. La longueur des délais de paiement contribue largement aux profits de la grande distribution, étant donné que les fournisseurs accordent en définitive des prêts sans intérêt.

7.4 Les distributeurs forcent parfois leurs fournisseurs à leur vendre pendant une certaine période des produits alimentaires en deçà de leur prix de revient afin de continuer à référencer leurs produits. Cette pratique peut occasionner des pertes financières considérables pour les fournisseurs et les agriculteurs.

7.4.1 L'introduction d'un système d'enchères en ligne a lui aussi renforcé la position des grandes enseignes pour l'approvisionnement en produits bon marché destinés à leurs marques propres. Avec ce système, les distributeurs se procurent les produits nécessaires (destinés essentiellement à leurs marques propres) en recherchant les offres par Internet. Les fournisseurs sont en concurrence pour proposer des marchandises à moindre coût.

7.5 Toutes les grandes enseignes proposent de plus en plus souvent leurs propres marques (marques de distributeur). Cette tendance est particulièrement marquée en Irlande et au Royaume-Uni, ainsi que dans les marchés en développement. Jane PERRIN de AC Nielsen indique que «le fort taux de croissance des marques de distributeur sur les marchés en développement est directement lié à l'extension des enseignes mondiales au-delà de leurs frontières géographiques traditionnelles». Les distributeurs ayant amélioré la qualité de certains des produits de leurs marques propres, ils ont ainsi pu augmenter sensiblement leurs profits, et cela à moindre coût en termes promotionnels.

7.6 La pratique des marques propres renforce en définitive la position du distributeur dans ses relations avec ses fournisseurs.

7.7 Dans un environnement où les concepts de distribution à succès peuvent être rapidement copiés, les stratégies des distributeurs en matière de marques propres revêtent une importance accrue en ce qu'elles aident chaque enseigne à se distinguer de la concurrence.

7.8 Le pouvoir accru qu'exerce désormais le distributeur par rapport au fournisseur ne se limite pas aux avantages découlant de la propriété des rayonnages et des avantages que présentent les marques propres. Les cartes de fidélité délivrées par les magasins permettent désormais aux distributeurs de cerner

mieux que n'importe quel fournisseur l'identité des consommateurs, leur profil et leur schéma de dépenses. Cette connaissance est encore améliorée par l'accès hebdomadaire dont jouit le distributeur auprès de ses clients.

7.9 Bien que les distributeurs mettent en avant les produits de leurs marques propres, la demande des consommateurs est telle que les produits de marques connues doivent également être proposés. Les grandes enseignes souhaitent néanmoins réduire le nombre de fournisseurs de produits de marque et ont mis au point un système de «gestion par catégorie». Cette gestion par catégorie est le moyen utilisé par les distributeurs pour réduire le nombre de fournisseurs individuels auprès desquels ils s'approvisionnent et, en conséquence, réduire leurs charges et augmenter leurs marges. Dans chaque catégorie de ligne de produits, le distributeur choisit un fournisseur principal qui est chargé de rechercher et fournir toutes les lignes de produits nécessaires dans cette catégorie. Une société possédant une marque vedette est habituellement sélectionnée pour proposer, outre ses articles, toute une gamme d'autres produits entrant dans une catégorie donnée, faute de quoi ses produits pourraient ne plus figurer au catalogue de références. Par exemple, un distributeur pourrait demander à un fournisseur de fromage cheddar de marque de l'approvisionner dans tous les autres fromages dont il a besoin et qu'il devrait sinon se procurer auprès d'autres fournisseurs. Ce système favorise les plus grands fournisseurs, limitant ainsi les possibilités d'y entrer pour les petits fournisseurs ou les fournisseurs locaux. Il peut aussi réduire le choix des consommateurs.

7.10 De nombreuses PME de l'agroalimentaire sont extrêmement vulnérables, surtout si elles sont fortement tributaires de l'un des grands distributeurs. Ces grandes enseignes peuvent exiger une baisse de 2 % par an pour les 3 années suivantes. En cas de non respect de cet objectif, l'enseigne change de fournisseur. Pour rester sur le marché, ces PME doivent réduire les coûts et les marges, ce qui se traduit par une réduction des prix pour les agriculteurs, une diminution du nombre de travailleurs et une baisse de qualité des produits pour le consommateur.

8. Questions relatives aux consommateurs

8.1 Les consommateurs continueront à exiger des supermarchés des prix compétitifs, un approvisionnement constant en alimentation de qualité et sans danger, un service de qualité et un environnement d'achat agréable.

8.2 Les consommateurs devraient dialoguer avec les producteurs et les fournisseurs de produits d'alimentation afin d'avoir une vision plus équilibrée des politiques mises en place au niveau de la distribution.

8.3 Les consommateurs devraient également être mis au courant lorsque les fournisseurs mettent en place des rabais exceptionnels ou des offres à bas prix.

8.4 Les consommateurs doivent être mieux informés de l'ensemble des aspects du marché de l'alimentation et des conséquences à long terme de leurs exigences. Les grands supermarchés se trouvant en dehors des villes et proposant des produits alimentaires à bas prix ont souvent peu d'intérêt pour les familles à faibles revenus si celles-ci ne sont pas en mesure de se déplacer vers ces magasins pour se procurer ces produits à bas prix.

8.5 Des questions comme l'obésité et la consommation durable sont des préoccupations essentielles des consommateurs. Les distributeurs doivent prendre position sur ces sujets.

9. Questions concernant les agriculteurs

9.1 Suite à la réforme de la PAC (découplage), les décisions des agriculteurs concernant leurs choix de production seront davantage influencées par les signaux émanant du secteur de la distribution en ce qui concerne les prix et la demande. Le système de soutien qui était partie intégrante de la PAC ne fournira désormais plus le même prix plancher pour les produits agricoles, ce qui signifie que les distributeurs auront beaucoup plus de poids dans la formation des prix de la chaîne alimentaire que précédemment. Un plus grand volume d'importations de produits alimentaires au sein de la Communauté aura tendance à faire baisser les prix au producteur en période de baisse des prix mondiaux. Le résultat final sera probablement une plus grande fluctuation des prix de l'alimentation en fonction de l'offre et de la demande.

9.2 Si, au cours d'une période déterminée, des agriculteurs voient leurs revenus baisser et leurs coûts augmenter, ils seront plus nombreux à cesser leur activité. Une telle évolution pourrait mener à une baisse de la production alimentaire en Europe, ce qui entraverait le développement d'une agriculture multifonctionnelle dans l'UE ainsi que l'objectif de maintenir et de développer une campagne vivante. Pour éviter d'en arriver là, les agriculteurs doivent inventer de nouveaux modes de culture et miser sur de nouveaux produits. Une solution consisterait à trouver de nouveaux créneaux, par exemple en misant sur des produits alimentaires de meilleure qualité, des produits entièrement nouveaux, de nouvelles formes de distribution et de nouvelles formes de coopération (par exemple en matière d'achats, ou en créant des boutiques de «Produits de la ferme» en ville), ou encore en misant sur l'écotourisme, afin de renforcer leurs positions.

9.3 Il est difficile de procéder à des comparaisons entre les prix au producteur et les prix de détail sur l'ensemble du marché européen, parce qu'il est impossible de déterminer quels sont les coûts et les marges revenant au secteur de la transformation et au secteur de la distribution. Cependant, il est très clair que si les distributeurs adoptent la vente à perte pour les produits agricoles, les prix payés à l'agriculteur seront plus bas, dans la mesure où celui-ci se trouve en bout de chaîne et où le transformateur et le supermarché continueront à prendre une marge pour pouvoir rester compétitifs.

10. Autres questions

Bien que les prix soient un élément très important dans le secteur de la distribution alimentaire, d'autres questions doivent être prises en compte:

- a) L'on fait confiance aux distributeurs pour fournir des produits alimentaires sûrs.
- b) Les grandes enseignes sont régulièrement en contact avec les consommateurs, puisque ceux-ci viennent y faire leurs courses hebdomadaires.
- c) Les cartes de fidélité fournissent un profil détaillé des habitudes d'achat du consommateur, permettant au distributeur

de se constituer une importante base de données de clients et une source cruciale de renseignements concernant le marché.

- d) Ils mettent en évidence les besoins des consommateurs au travers d'études de marché.
- e) Ils influencent les comportements de consommation par des promotions sur les prix, par des rabais, par le service aux clients ainsi que par la disposition et la conception des magasins. Dans un tel contexte, les distributeurs ont la possibilité d'influencer l'orientation du marché.

11. Conclusions

11.1 Il conviendrait d'obtenir de meilleures informations ainsi qu'une plus grande transparence sur la structure des prix et les marges de profit entre les distributeurs, les fournisseurs (secteur de la transformation de produits alimentaires) et les producteurs.

11.2 Les États membres doivent s'assurer qu'il existe une concurrence adéquate entre régions au sein des États membres et favoriser la coopération des petits producteurs agricoles, transformateurs et commerçants, préservant ainsi la concurrence face aux grands producteurs agricoles, transformateurs et réseaux de distribution. En outre, les États membres et les institutions européennes doivent veiller à ce que différentes formes de commerce existent et éviter une libéralisation totale du marché, qui aurait pour conséquence une accentuation de sa concentration.

11.3 La DG marché intérieur devrait continuellement enquêter sur les prix à la consommation dans toute l'UE et les évaluer pour assurer une concurrence adéquate et parfaitement visible dans l'ensemble de la Communauté.

11.4 L'un des domaines du droit de la concurrence qu'il conviendrait de préciser est la définition de l'intérêt général, qui ne devrait pas être limité aux seuls prix et forces du marché.

11.5 Les autorités chargées de la concurrence doivent continuer de se préoccuper de la puissance d'achat dont jouissent les grandes enseignes sur le marché de l'alimentation.

11.6 Il est tout à fait possible que la distribution alimentaire soit plus tard dominée par un très petit nombre d'acteurs, ce qui pourrait déboucher à la fois sur une limitation du choix offert aux consommateurs et sur une hausse des prix. La Commission et les gouvernements des États membres ne doivent pas perdre de vue cette éventualité.

11.7 L'UE doit assurer le maintien d'une production alimentaire suffisante pour nourrir ses citoyens. Nous ne devons pas devenir dépendants de fournisseurs alimentaires extérieurs à l'UE.

11.8 Il convient de procéder à des études et à une analyse détaillées de la répercussion des prix et des marges appliquées entre le prix au producteur et le prix au détail pratiqués par les grands distributeurs.

Bruxelles, le 7 avril 2005.

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

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats de la session plénière.

Point 3.1

Modifier comme suit:

~~«Au cours des cinq dernières années, les principaux distributeurs alimentaires ont axé leur publicité sur les thèmes suivants “des prix bas tous les jours”, “un meilleur rapport qualité-prix”, “bien se nourrir pour moins cher”, “chaque jour, nous nous efforçons de vous faire faire des économies”. Il est sans cesse affirmé que les grandes enseignes sont pour les consommateurs les champions de la baisse des prix, ceux-ci étant par ailleurs considérés injustement élevés. C'est évidemment parce que les consommateurs attachent beaucoup d'importance à l'élément “prix”. En principe, cela ne peut que réjouir les consommateurs, surtout à court terme, mais il convient néanmoins de prendre également en compte les conséquences à long terme. Il importe de payer aux agriculteurs un prix raisonnable afin de garantir un approvisionnement constant en denrées alimentaires de qualité, produites dans de bonnes conditions environnementales. Toutes les personnes impliquées dans la transformation et la distribution doivent également recevoir des bénéfices raisonnables»~~

Exposé des motifs

Cette affirmation à caractère général ne dit pas ce qu'est un «prix raisonnable». Le texte omet de définir cette notion, d'analyser quelles sont les composantes des bénéfices en agriculture, d'étudier les effets que les subventions pour la culture des terres produisent sur les revenus des agriculteurs ou de justifier la nécessité de préserver des producteurs agricoles qui ne sont pas concurrentiels par rapport aux autres producteurs agricoles (en d'autres termes, faut-il assurer à tous les agriculteurs des bénéfices élevés aux dépens du consommateur?).

Résultat du vote

Voix pour: 38

Voix contre: 75

Abstentions: 17

Supprimer le paragraphe 4.5

~~«Alors que les prix des produits alimentaires ont été réduits grâce à des tarifications concurrentielles, un accroissement de l'efficacité de l'entreprise, notamment en matière d'achats, d'administration, d'entreposage et de commercialisation, ainsi que du fait de la bonne qualité des denrées alimentaires, “le fait est toutefois que l'alimentation bon marché tend à s'accompagner d'emplois bon marché, ce sur quoi nous devons engager une réflexion plus approfondie étant donné que nous encourageons dans le même temps les supermarchés à se livrer une guerre sur les prix”, Tim LAng, professeur à Thames Valley University.»~~

Exposé des motifs

Le sens de cette phrase n'est pas clair pour le lecteur. Signifie-t-elle, par exemple, que nous n'achèterons pas de pommes polonaises parce qu'elles sont moins chères que celles produites en Lettonie ou en Finlande?!

Résultat du vote

Voix pour: 56

Voix contre: 92

Abstentions: 12

Supprimer le paragraphe 4.6

~~«Par ailleurs, nous devrions tenir compte des conditions de travail en vigueur dans les pays du tiers monde où nous nous procurons des produits que nous importons.»~~

Exposé des motifs

Le sens de cette phrase n'est pas clair pour le lecteur. Signifie-t-elle qu'il faut prendre en considération le salaire minimum fixé dans les pays du tiers monde? Qui déterminera, et de quelle façon, qu'un produit acheté dans tel ou tel pays a été fabriqué par des ouvriers avec un salaire «satisfaisant». Considère-t-on en fait que les consommateurs européens doivent assurer des revenus convenables aux travailleurs du tiers monde?

Résultat du vote

Voix pour: 49

Voix contre: 104

Abstentions: 7

Paragraphe 7.1

Modifier comme suit:

«Déterminés à offrir des prix bas au consommateur, les distributeurs exercent une très forte pression sur leurs fournisseurs pour que ceux-ci baissent les prix. Tel est notamment le cas du secteur de l'alimentation. Ils agitent en permanence la menace du déréférencement des produits afin d'obtenir de leur fournisseur des conditions encore plus avantageuses. Les grandes enseignes sont en outre nombreuses à muter régulièrement leurs acheteurs d'un rayon à un autre afin d'éviter que ne s'instaurent des relations personnelles entre eux et les fournisseurs. Le rôle de l'acheteur consiste à sans cesse tenter d'obtenir du fournisseur des produits alimentaires toujours moins chers. En déréférencant des produits et en changeant de fournisseur, les distributeurs ont le pouvoir de faire la fortune ou la ruine d'une entreprise, notamment lorsque celle-ci a fortement investi pour approvisionner un rayon particulier d'un distributeur donné. Les fournisseurs, les plus petits notamment, disposent rarement des ressources nécessaires pour satisfaire aux exigences de la grande distribution. ~~Comment un agriculteur peut-il espérer obtenir des prix raisonnables alors que les distributeurs jouissent d'une telle puissance d'achat?~~»

Exposé des motifs

Ce constat à caractère général ne dit pas ce qu'est un «prix raisonnable» pour un agriculteur, ni comment le déterminer. L'on peut aussi bien demander à l'agriculteur de garantir des prix raisonnables aux consommateurs. L'agriculture de l'UE fonctionne avec un mécanisme de subventions. Il n'est pas possible d'instaurer en plus des prix de vente fixes pour les produits agricoles (qui les déterminera et comment?), sinon on ne pourra plus parler d'un marché à régulation libre.

Résultat du vote

Voix pour: 42

Voix contre: 114

Abstentions: 7

Paragraphe 8.2

Modifier comme suit:

~~«Les consommateurs devraient dialoguer avec les producteurs et les fournisseurs de produits d'alimentation afin d'avoir une vision plus équilibrée des politiques mises en place au niveau de la distribution. Il convient d'aider les consommateurs pour qu'ils puissent se faire une vision plus complète de la gamme de produits proposés par les producteurs de produits alimentaires et qu'ils obtiennent une information objective sur les différences de qualité de ces denrées»~~

Exposé des motifs

Actuellement, les consommateurs ne disposent que de possibilités réduites pour obtenir des informations sur les différences qualitatives parmi les produits alimentaires. Dans une large mesure, c'est la publicité qui détermine leurs choix, limitant ainsi leur désir d'acheter d'autres denrées, de qualité mais qui ne bénéficient pas d'une aussi importante promotion publicitaire et sont proposées principalement par des petits et moyens producteurs.

Résultat du vote

Voix pour: 43

Voix contre: 112

Abstentions: 14

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+)»

[COM(2004) 621 final — 2004/0218 COD]

(2005/C 255/09)

Le 16 novembre 2004, le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 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 mars 2005 (rapporteur: M. RIBBE).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 7 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Observations préalables

1.1 Les perspectives financières de l'UE 2007–2013, actuellement en cours de préparation, prévoient également des changements dans le domaine de la promotion de l'environnement.

1.2 Le programme LIFE, institué en mai 1992 par le règlement (CEE) n°1973/92 portant création d'un «instrument financier pour l'environnement (Life)», a sans conteste été jusqu'ici le principal instrument communautaire de financement en faveur de l'environnement. L'objectif de LIFE a été et reste de contribuer à la mise en œuvre et au développement de la politique et de la législation de la Communauté en matière d'environnement.

1.3 LIFE I, doté d'une enveloppe de 400 millions d'euros (soit 100 millions d'euros par an), a couvert la période de 1992 à 1995. Compte tenu du succès rencontré par cet instrument, le règlement (CE) n° 1404/96 a lancé une deuxième phase (LIFE II), dotée d'un budget total de 450 millions d'euros (112,5 millions par an), pour la période comprise entre 1996 et 1999. Life est actuellement dans sa troisième phase (LIFE III), dont la durée a été fixée par le règlement (CE) n° 1655/2000 pour la période 2000–2004 (128 millions d'euros par an) et prolongée jusqu'en 2006 par le règlement (CE) n° 1682/2004.

1.4 LIFE se composait jusqu'ici de trois volets: LIFE-Environnement, LIFE-Nature et LIFE-Pays tiers. Ce programme a permis à la fois de soutenir des projets d'investissement novateurs et de promouvoir le développement et la mise en œuvre de la politique et de la législation communautaires en matière d'environnement. LIFE-Nature a contribué de manière déterminante à l'établissement du réseau NATURA 2000.

1.5 Le budget alloué par la Commission à l'environnement (titre budgétaire B 3 — 4; titre 07 depuis 2004) a permis dans le passé de financer d'autres programmes dans ce domaine, parmi lesquels on peut notamment mentionner un programme en faveur du développement urbain durable, un programme «ONG», «Forest Focus», un mécanisme général de développement et de mise en œuvre des politiques (qui possède une dimension interne et une dimension externe) et un transfert budgétaire vers l'Agence européenne pour l'environnement.

1.6 Le nouvel instrument de financement LIFE+ proposé pour l'environnement vise à restructurer radicalement les aides accordées jusqu'ici. Cet instrument regroupera d'une part les volets des programmes d'aide actuels relevant du titre budgétaire 07 («Forest Focus», aide aux ONG, URBAN, élaboration de

nouvelles initiatives politiques, éléments de la «mise en œuvre de la politique d'environnement», éléments de LIFE-Environnement et de LIFE-Nature). D'autre part, il ne soutiendra plus de projets d'investissement traditionnels et concrets en faveur de l'environnement. À l'avenir, la rubrique 1A sera consacrée à LIFE-Environnement, la rubrique 1B ainsi que certaines parties de la rubrique 2 couvriront LIFE-Nature. L'aide actuelle aux activités internationales sera financée par la rubrique 4, la protection civile par les rubriques 3 et 4, et l'environnement marin par la rubrique 3.

1.7 LIFE+ se concentrera donc sur les mesures destinées à soutenir la politique de l'environnement (et présentant une dimension exclusivement européenne), telles que l'échange de meilleures pratiques, le développement des capacités des autorités locales et régionales et le soutien aux ONG à vocation paneuropéenne.

1.8 La Commission prévoit ainsi avant tout, pour les projets d'investissement, la mise à contribution future des nouvelles rubriques 1A, 1B, 2 et 4. Elle avance l'argument selon lequel il a été décidé d'intégrer l'environnement dans tous les domaines politiques. En conséquence, des aides à l'investissement cohérentes et adaptées à la protection de l'environnement doivent être encouragées, au moyen de ces rubriques financièrement bien dotées, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable et de la stratégie de Lisbonne, à forte connotation environnementale.

1.9 LIFE+ se concentrera à l'avenir sur deux domaines principaux:

- a) LIFE+ «Mise en œuvre et gouvernance», dont l'objectif est de:
- contribuer à l'élaboration et à la démonstration d'approches et d'instruments innovants, avec notamment la promotion des résultats de recherche positifs;
 - contribuer à la consolidation de la base de connaissances pour l'élaboration, la supervision et l'évaluation, notamment l'évaluation ex post de la politique et du droit en matière d'environnement (au moyen, entre autres, d'études, de la modélisation et de l'élaboration de scénarios);
 - soutenir la conception et la mise en œuvre d'approches de la supervision et de l'évaluation de l'état de l'environnement et des facteurs, des pressions et des réactions ayant des incidences sur l'environnement;

- faciliter la mise en œuvre de la politique communautaire en matière d'environnement, en mettant l'accent sur la mise en œuvre aux niveaux local et régional, notamment par la mise en place de capacités, l'échange des meilleures pratiques, ainsi que la mise en réseau, l'élaboration de modules ou de programmes de formation;
- fournir un soutien pour une meilleure gouvernance environnementale, une participation accrue des parties intéressées, notamment les organisations non gouvernementales dans le domaine de l'environnement, aux consultations et à la mise en œuvre des politiques;

et

b) LIFE+ «Information et communication», dont l'objectif est de:

- assurer la diffusion des informations et la sensibilisation aux questions environnementales;
- soutenir les mesures d'accompagnement (publications, événements, campagnes, conférences, etc.).

1.10 75-80 % des moyens prévus seront consacrés au volet «**Mise en œuvre et gouvernance**» et 20-25 % au volet «**Information et communication**».

2. Observations générales

2.1 Le financement des programmes LIFE était jusqu'ici loin d'être généreux. La portée de ce programme pour l'état de l'environnement et le développement de la politique environnementale doit être vue à la lumière de cette dotation financière relativement modeste; aussi ne doit-elle pas être surestimée, mais pas non plus sous-estimée. Avec une dotation annuelle de 150 millions d'euros — pour désormais 25 États membres! — (en 2005, les volets «Environnement» et «Nature» disposaient chacun de 71 millions d'euros, tandis que 7,5 millions d'euros étaient attribués à LIFE-Pays tiers), quelques grands projets pilotes européens ont au moins pu être financés, projets significatifs pour la protection de l'environnement et de la nature dans l'UE et qui ont permis de faire avancer celle-ci. Il faut particulièrement souligner l'appui majeur de LIFE-Nature à la création du réseau NATURA 2000, faute duquel le réseau serait resté bien plus en retard par rapport au calendrier établi en 1992, d'où l'intérêt de maintenir la possibilité de cofinancement partiel du fonctionnement du réseau NATURA 2000 également au sein du programme LIFE+. On mentionnera également à ce propos les mesures de développement des capacités dans le domaine de la protection de l'environnement et de la nature.

2.2 On peut considérer que les programmes LIFE constituent pour la Commission des instruments politiques de contrôle très performants. Si des succès tout à fait dignes d'attention ont pu être remportés avec des moyens modestes, c'est parce qu'une certaine «concurrence» s'est installée entre États membres pour l'attribution des fonds LIFE. Les États membres (ou plutôt les promoteurs privés et publics de projets dans les États membres) ont dû concevoir et élaborer des projets novateurs s'inscrivant dans le cadre des programmes LIFE. Ceux-ci ont ensuite été soumis à un examen critique au cours d'une procédure de sélection établie, avant d'être approuvés ou refusés en raison de leur mauvaise qualité ou de l'insuffisance de moyens budgétaires. Une transparence européenne a ainsi pu être instaurée quant à l'attribution des fonds.

2.3 La proposition présentée par la Commission s'éloigne considérablement de cette procédure qui a fait ses preuves. Seule une petite partie des ressources prévues devrait être attribuée directement par la Commission (en particulier dans les

domaines d'intervention «Forest Focus», URBAN, aide aux ONG). En particulier pour les domaines mis en lumière par le 6^{ème} programme d'action pour l'environnement (climat, biodiversité, environnement et santé ainsi que déchets), il est prévu de répartir les moyens budgétaires entre les États membres, qui seront ensuite responsables en première ligne de la sélection et de la gestion du programme LIFE+. Il est à regretter l'absence à ce jour de critères clairs concernant la répartition des fonds entre les pays et entre les volets du programme.

3. Observations particulières

3.1 Cette proposition apparaît de prime abord logique et cohérente dans son principe: l'intégration de la politique environnementale dans tous les autres domaines politiques implique également de prévoir des investissements pour l'environnement dans les instruments financiers généraux, dans le budget de la recherche et dans le volet «L'Union européenne en tant que partenaire mondial». Le CESE salue cette approche, car les moyens modestes du programme LIFE ne sauraient pas suffire à eux seuls à faire progresser la protection de l'environnement dans l'UE.

3.2 Cependant, le CESE estime que la proposition de la Commission et plus généralement les débats menés actuellement sur les perspectives financières pour 2007-2013, dans le cadre desquelles cette proposition de la Commission doit être envisagée, représentent une menace potentiellement considérable pour le succès futur du programme LIFE.

3.2.1 Tout d'abord il n'existe toujours aucune forme de «garantie» que des mesures financées par exemple jusqu'ici par LIFE-Environnement trouveront bien un financement dans la rubrique 1A. D'autres instances fixeront désormais les modalités et l'ampleur de l'aide, et la motivation qui préside à la prise de décisions peut être complètement différente d'un point de vue politique. Il est par exemple notoire que des personnes et des organisations très influentes défendent parfois l'idée selon laquelle les efforts doivent encore une fois porter avant tout sur la croissance économique avant que l'on puisse de nouveau se consacrer avec une vigueur accrue à la protection de l'environnement. Ces idées sont même véhiculées lors des discussions sur le succès jusque là très discutable de la stratégie de Lisbonne. Tous les appels adressés jusqu'ici aux autres services de la Commission, à prendre suffisamment en compte la protection de l'environnement, étaient certes bien intentionnés, mais n'ont amené pour le moment que peu de résultats. La DG Environnement, qui avait jusqu'à présent pu sélectionner des projets exemplaires dans toute l'Europe grâce à son expertise et sa propre ligne budgétaire, ne sera plus compétente pour décider si des projets environnementaux novateurs et exemplaires seront encore pris en considération.

3.2.2 Il en va de même pour LIFE-Nature, même si le CESE reconnaît bien entendu qu'une grande partie des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de toutes les directives de l'UE relatives à la protection de l'environnement doivent venir des États membres eux-mêmes ainsi que d'autres sources de financement communautaire, comme le deuxième pilier de la PAC et les fonds structurels. Le CESE s'inquiète cependant que les propositions relatives aux nouveaux fonds structurels ne comportent pas de référence indispensable à la possibilité d'un financement de NATURA 2000. Certaines actions autrefois financées par LIFE-Nature ne pourront toutefois plus l'être à l'avenir, comme les mesures mises en œuvre par des non-agriculteurs. Le CESE juge cela inacceptable.

3.2.3 Il est bien que la proposition de règlement sur le «développement rural» fasse explicitement référence à NATURA 2000. Le CESE s'en félicite expressément. Cependant, la discussion sur le plafond financier de 1,24 % risque de mener à des mesures d'économie touchant cet instrument politique absolument primordial pour la protection de la nature. En l'absence de ressources, les plus belles références politiques ne sont d'aucune utilité ⁽¹⁾.

3.2.4 Il est à prévoir que les mesures financées à l'avenir via les États membres par le budget du développement rural concerneront principalement les dépenses courantes (telles que les mesures compensatoires). Le CESE considère que ces paiements sont indispensables pour le développement rural en général, pour les revenus agricoles ainsi que pour la réussite de NATURA 2000 ⁽²⁾. Mais LIFE-Nature a également permis de promouvoir des mesures très innovantes en termes de politique environnementale, en rapprochant par exemple des agriculteurs et des défenseurs de l'environnement autour de projets spécifiques. Ces aspects de LIFE-Nature risquent à présent de disparaître.

3.2.5 Le transfert des responsabilités en matière de conception et de décision des projets peut également engendrer d'autres problèmes venant de l'intérêt ou du désintérêt de chaque État membre pour la politique environnementale. Il peut par exemple être dans l'intérêt de l'UE que dans un État membre donné les fonds européens soient prioritairement alloués à certains projets de protection de la nature (p.ex. NATURA 2000), parce que d'importantes ressources naturelles doivent y être préservées. Dans le même temps, il peut arriver que cet État membre se fixe des priorités politiques (relatives à l'environnement) complètement différentes et insiste surtout pour développer d'autres domaines de manière prioritaire ou qu'il préfère, dans le domaine de la protection de l'environnement, se consacrer à des questions climatiques ou de politique des déchets et les faire financer par LIFE+.

3.2.6 Il existe un risque non négligeable, compte tenu des difficultés budgétaires de nombreux États membres, que ceux-ci utilisent les ressources de LIFE+, désormais laissées à leur libre usage et pouvoir de décision, pour relayer des dépenses environnementales auparavant supportées par leur propre budget.

3.3 L'UE traverse actuellement une phase très délicate en termes de politique environnementale (élargissements réalisés et à venir, problèmes posés par la politique économique et la mise en œuvre du processus de Lisbonne, établissement définitif du réseau NATURA 2000), étant donné qu'il convient d'une part de faire appliquer toutes les normes relatives à l'environnement — aussi et surtout dans les nouveaux États membres, et qu'il faut d'autre part veiller à dissocier la croissance économique de l'utilisation des ressources et des incidences sur l'environnement. La Commission doit dès lors garder à sa disposition suffisamment d'instruments propres lui permettant de peser sur la définition des politiques.

Bruxelles, le 7 avril 2005.

3.4 Le transfert prévu vers les États membres prive cependant l'UE d'un instrument de contrôle jusqu'ici certes modeste mais tout à fait efficace. Un instrument politique se voit ainsi dégradé au rang de ligne budgétaire à l'usage des États membres. Le CESE ne relève pas pour l'instant le moindre indice concernant les moyens dont dispose la Commission pour veiller aux intérêts européens, condition sine qua non pour que des fonds puissent être attribués sur le budget communautaire. En d'autres termes, il faut empêcher que la valeur ajoutée européenne et le caractère novateur qui caractérisaient jusqu'à présent le programme LIFE ne soient perdus. Après avoir pris connaissance du document à l'examen, le CESE ne voit pas comment la Commission entend y parvenir. Dès lors, il demande que les éléments novateurs de LIFE-Environnement et de LIFE-Nature soient préservés dans un fonds de soutien géré par la Commission elle-même. Ce faisant, il rejoint la demande entre-temps exprimée en ce sens par certains États membres auprès du Conseil.

3.5 L'aide aux mesures de communication ainsi qu'à la mise en œuvre et au suivi de la politique européenne en matière d'environnement et de développement durable, financée grâce à LIFE+ en tant que composante à part entière de la stratégie européenne de cohésion en faveur de la croissance, la cohésion sociale et l'environnement, est extrêmement importante et favorablement accueillie par le CESE. Cette aide inclut aussi clairement le soutien aux ONG environnementales organisées au niveau européen ou (il convient d'insister sur ce point dans le document de la Commission) actives dans les domaines d'intérêt européen. Dans la mesure du possible, les aides devraient toujours être affectées à des projets précis.

4. Conclusion

4.1 Le CESE est en principe favorable à l'intégration de la politique environnementale dans tous les autres domaines politiques, car les moyens modestes du programme LIFE ne sauraient pas suffire à eux seuls à faire progresser la protection de l'environnement dans l'UE.

4.2 Cependant, le CESE estime que la proposition de la Commission et plus généralement les débats menés actuellement sur les perspectives financières pour 2007-2013 représentent une menace potentiellement considérable pour le succès futur du programme LIFE. D'une part il n'existe aucune forme de «garantie» que les intérêts environnementaux trouveront bien un financement dans d'autres rubriques budgétaires et d'autre part le transfert prévu vers les États membres prive l'UE d'un instrument de contrôle jusqu'ici certes modeste mais tout à fait efficace. Dès lors, le CESE demande que les éléments novateurs de LIFE-Environnement et de LIFE-Nature soient préservés dans un fonds de soutien géré par la Commission elle-même.

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

⁽¹⁾ Cf. avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: le financement de Natura 2000».

⁽²⁾ Cf. avis du CESE sur le «Développement rural/FEADER».

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil»

[COM(2004) 634 final — 2004/0231(COD)]

(2005/C 255/10)

Le 4 février 2005, conformément à l'article 175, paragraphe 1, 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 «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 mars 2005 (rapporteuse: Mme SÁNCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005) le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 131 voix pour, 0 voix contre, et 11 abstentions.

1. Introduction

1.1 La Convention d'Århus⁽¹⁾ qui consacre le droit à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès de celui-ci à la justice en matière d'environnement a ouvert une étape dans l'UE, celle de la création des instruments qui fournissent aux citoyens et autres parties concernées en matière d'environnement les moyens nécessaires à une information fiable, pouvant servir à la prévention et surtout, qui produisent des résultats positifs contribuant à la réduction de la pollution de l'environnement.

1.2 Il ressort des articles 5.9 et 10.2 de la Convention d'Århus qu'il est possible de créer des instruments de nature à faciliter la connaissance et la participation des citoyens, comme les registres, qui sont parmi les plus valables dès lors qu'ils renferment des données fiables et comparables avec celles qui sont fournies tant par les chefs d'entreprises que par les administrations compétentes. Il est à noter que, dans d'autres politiques communautaires, l'utilisation de registres de données a servi à faciliter l'information et a contribué à la sécurité juridique des données.

1.3 Concernant plus particulièrement les rejets et les transferts de polluants, il a été souscrit à d'autres instruments internationaux, parmi lesquels il faut distinguer le Forum intergouvernemental de Bahia (2000) sur la sécurité chimique, auquel a été intégrée une série d'actions prioritaires dont la mise en œuvre a démarré en l'an 2000, en tant que moyen de réaliser les objectifs fixés; la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants et le transport transfrontalier de déchets dangereux et leur élimination et les travaux de l'OCDE (2002) sur l'analyse des coûts et des bénéfices des registres de rejets et transferts de polluants.

1.4 Mais l'instrument international le plus important en matière de registres de rejets et de transferts de polluants est le

Protocole CEE/ONU signé à Kiev en 2003⁽²⁾, dont l'objectif principal est la promotion de l'information sur ces questions, au moyen de registres nationaux contenant des données fournies par les parties concernées dans le but de contribuer à la prévention et à la réduction de la pollution environnementale, et qui recommande l'établissement de tels registres au niveau international également en vue d'accroître la comparabilité des données fournies aux niveaux supranationaux.

1.5 Il est à noter que le protocole de Kiev peut-être considéré comme le modèle de la proposition du règlement actuel relatif au PRTR européen, en particulier en ce qui concerne le contenu des annexes, qui facilite la réalisation de l'objectif poursuivi, à savoir harmoniser les données reprises dans les registres, aussi bien nationaux, européens qu'internationaux, excepté toutefois, deux aspects qui sont différents dans le texte à l'examen. Le premier se réfère à la liste des substances prioritaires contenues dans la DCE, à laquelle ont été ajoutées de nouvelles⁽³⁾, et le second concerne l'avancement de la date d'entrée en vigueur à l'année 2007, dans le but de faire coïncider la notification telle que prévue dans la nouvelle procédure avec le dernier rapport EPER.

1.6 À ces accords internationaux il convient d'ajouter les dispositions européennes actuellement en vigueur aux termes desquelles est déjà établie l'exigence de constituer un registre européen des émissions de polluants (EPER)⁽⁴⁾ dans le cadre de la mise en œuvre l'article 15.3 de la Directive 96/61/CE (IPPC)⁽⁵⁾, qui est opérationnel depuis le 23 février

(1) Convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par la majorité des pays membres de l'UE, ainsi que les avis du CESE (JO C 117 du 30.4.2004).

(2) Le protocole sur les registres de rejets et de transferts de polluants annexé à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Kiev, 21 mai 2003) a été signé lors de la V^{ème} conférence ministérielle sur: «un environnement pour l'Europe».

(3) La directive cadre sur l'eau (DCE) 2000/60/CE établit dans ses annexes IX et X la liste de substances prioritaires, à laquelle sont ajoutées, en vertu du protocole PRTR CEE/ONU, trois nouvelles, tandis que des informations sur cinq autres sont exigées.

(4) Décision du Conseil 2000/479/CE du 17 juillet JO L 192 du 28.7.2000.

(5) Voir avis (JO C 80 du 30.3.2004).

2004. A ce jour, les États membres ont présenté leurs premiers rapports concernant les données de l'année 2001, tandis que le rapport relatif au deuxième exercice de référence, qui couvre l'année 2004, devrait être présenté avant juin 2006. Le troisième exercice de notification est prévu pour 2007 et ses résultats devraient être publiés en 2008. Il y a lieu de signaler que l'EPER, dont le contenu sera élargi afin de satisfaire au protocole de Kiev, constitue une bonne base pour la proposition du PRTR européen.

2. Résumé de la proposition de règlement

2.1 Le règlement à l'examen a pour objectif la création d'un registre communautaire contenant toutes les données sur les rejets et les transferts de polluants, qui permettrait d'assumer les engagements du protocole de Kiev. Dans ce but, il présente une longue liste de définitions des termes qui risquent de différer dans plusieurs cas des dispositions prévues par la directive IPPC portant aussi bien sur les polluants (substances) que sur les activités (établissements) auxquels le règlement devrait s'appliquer, qu'ils soient publics ou privés, tout en classant en trois catégories les informations que le PRTR (article 3) doit contenir sur:

- les rejets de polluants, visés à l'article 5, paragraphe 1, point a) provenant des activités répertoriées à l'annexe I;
- les transferts hors du site des déchets et de tout polluant contenu dans les eaux usées visés à l'article 5, paragraphe 1, points b) et c) résultant des activités répertoriées à l'annexe I;
- les rejets de polluants provenant de sources diffuses.

2.2 Le PRTR européen (article 4.1) se base sur la notification obligatoire d'informations de la part des exploitants d'établissements qui sont soumis, en raison de leur activité, et en particulier de celles énumérées à l'annexe I, à un contrôle sur les substances et les résidus aux termes des dispositions européennes en vigueur. Si la notification est le résultat d'une mesure, d'un calcul ou d'une estimation relative à ces substances la méthode d'analyse ou de calcul utilisée doit être notifiée, en se référant aux mesures de l'annexe II.

2.3 La communication des données est structurée comme suit: la collecte des données se fait au niveau des États membres qui les transmettent à la Commission par voie électronique, dans le respect des calendriers prévus à l'article 7 (à compter de 2007). La communication des données se fera en deux parties, la première concernant la pollution du sol (article 6) et l'autre, les sources diffuses (article 8).

2.4 Les règles nécessaires sont établies avec précision, de manière à ce que le contenu du registre remplisse les conditions exigées de tous les systèmes publics d'information en ce qui concerne:

- la qualité des données notifiées qui sont soumises par l'exploitant à l'évaluation des autorités compétentes en la

matière quant à leur actualité, caractère exhaustif, fiabilité, comparabilité et transparence;

- la facilité d'accès du public à l'information contenue dans les registres, assurée par la Commission avec l'aide de l'agence européenne de l'environnement;
- la confidentialité des données que les entreprises auraient qualifiées de confidentielles, compte tenu de la disposition de l'article 4 de la directive 2003/4/CE.

2.5 D'autres dispositions contenues dans le règlement sur le PRTR européen à l'examen se réfèrent à la participation du public (article 12) et à son accès à la justice (article 13), tels que consacrés dans la convention d'Århus et la directive 2003/4/CE. Pour les garantir, la Commission prévoira les systèmes appropriés, en rendant obligatoire l'élaboration de rapports périodiques qui rendent compte des résultats de cette participation (article 12.2).

2.6 Les États membres auront obligation de fournir des informations supplémentaires, tous les trois ans (article 16), après l'entrée en vigueur du règlement. Ces informations porteront sur l'évaluation des pratiques auxquelles l'on aura recouru ainsi que sur le respect de l'obligation pour les entreprises concernées de transmettre certaines données. De plus, il faut fixer des sanctions applicables en cas de non-respect des obligations prévues, sanctions qui devront être efficaces, proportionnées et dissuasives (article 20).

2.7 Enfin, il y a lieu de signaler que la Commission sera assistée par un comité, conformément à la décision 1999/468/CE (article 19).

3. Observations générales

3.1 L'objectif d'un registre européen de rejets et de transfert de polluants, qui soit adapté aux normes internationales souscrites par la Communauté européenne et qui puisse en conséquence remplacer l'EPER actuel, peut être a priori favorablement accueilli par le CESE dès lors qu'il ne représente pas un accroissement des obligations pour les parties concernées par rapport à la législation communautaire actuelle. L'harmonisation de la collecte des données et de la transmission de l'information va permettre de garantir la qualité et la comparabilité de ces dernières et par conséquent de rendre l'information plus efficace et surtout, l'accès à celle-ci plus facile.

3.2 La base juridique sur laquelle la Commission se fonde pour présenter la proposition de règlement à l'examen est l'article 174.1 en corrélation avec l'article 300 du traité CE qui l'autorise à proposer des dispositions pour le respect des obligations découlant d'accords internationaux conclus entre la CE et des organismes internationaux. Dans ce cas, il s'agit non seulement de celles qui concernent la protection de l'environnement contre la pollution mais également de celles qui favorisent l'information, la participation et l'accès à la justice du public.

3.2.1 La Commission a étudié différentes possibilités pour l'application du protocole ONU/CEE. En premier lieu, elle a examiné celle d'une refonte de l'actuel EPER sans proposer un nouveau règlement. Cependant, compte tenu de la nécessité quoi qu'il en soit de réformer la directive IPPC, et ce non seulement pour cette fois mais pour toutes les fois que le protocole de Kiev, qui est l'origine de la proposition à l'examen, sera modifié, elle a également estimé qu'il serait plus opportun de proposer un nouvel instrument législatif afin d'éviter une incertitude juridique accrue pour les parties concernées qui pourrait découler de réformes incessantes. Pour cette raison, et utilisant à cette fin l'article 175.1 du TCE, elle a présenté la proposition de règlement à l'examen comme étant l'instrument législatif le plus approprié aux exigences d'une application harmonisée des conventions internationales.

3.2.2 Il permet en effet d'assurer la mise en œuvre par tous les États membres du protocole signé à Kiev, à travers une disposition communautaire qui garantit, en plus de la cohérence du contenu de ce protocole avec les dispositions communautaires en vigueur en la matière, son application à tous les pays membres, sans devoir attendre une ratification ultérieure, conformément à la position commune de représentants nationaux au moment de sa négociation et de sa signature.

3.3 Il y a lieu toutefois de garder présent à l'esprit que pour ce qui est du respect des obligations imposées par l'EPER, les situations varient d'un État membre à l'autre, y compris ceux qui ont récemment adhéré. À l'heure actuelle, elles sont en effet très différentes, selon qu'il s'agisse de pays qui ont un registre au contenu plus élargi (Royaume-Uni) ou de pays qui demandaient déjà avant l'adhésion de participer, sur une base volontaire, à ce registre (Hongrie). Les degrés de respect des obligations par les parties concernées diffèrent également. En effet, si les grandes entreprises, les groupes industriels et les établissements concernés par les dispositions de la directive IPPC sont au courant de ce qu'il faut faire (de fait, ils élaborent tous les ans le rapport environnemental), les PME, certains petits exploitants ne relevant pas des dispositions de la directive IPPC et certaines instances locales, pour autant qu'elles gèrent des installations municipales de traitement des eaux usées, n'ont pas les moyens de faire face à la bureaucratie qu'entraînent ces obligations.

3.4 Le CESE estime que le traitement réservé tant à l'accès du public à l'information qu'à la participation de celui-ci est satisfaisant et en accord avec les objectifs de la D.2003/4/CE. En outre, il juge bien fondée l'obligation de fournir une information au public sur les résultats de sa participation afin de pouvoir évaluer le degré de participation citoyenne. Il faut néanmoins savoir que si l'on veut faciliter l'accès à Internet du plus grand nombre possible de personnes, il faudra faire un effort pour augmenter le nombre de langues officielles de consultation jusqu'à parvenir à la totalité des langues officielles.

3.5 Les services de la Commission ⁽⁶⁾ semblent s'être attardés à examiner une question d'importance, celle de l'impact économique du PRTR. Ils ont conclu qu'étant donné que les États et les parties concernées étaient déjà obligés de participer à l'EPER et partant, de communiquer toutes les données exigées dans ce

cadre, les coûts ne porteraient que sur les nouvelles relations entre la Commission et les États membres en matière de transfert des données stockées, cette dernière devant assumer la majeure partie des dépenses, en particulier celles liées à la création et au maintien de la page web y afférente, une part infime restant ainsi à la charge de chaque État. Néanmoins, il importe également de mentionner que pour les exploitants qui ne relèvent pas des dispositions de la directive IPPC, le contrôle des rejets et transferts et la notification des quantités constituent un nouvel élément de coût et une charge administrative supplémentaire.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE est d'avis que la proposition de règlement PRTR apporte une amélioration notable au processus engagé avec l'EPER. D'une part, parce qu'il étoffe l'information concernant les rejets de polluants dans l'atmosphère et dans l'eau en y incluant les rejets de polluants dans le sol et les rejets provenant de sources diffuses, et, d'autre part, parce qu'il adapte la législation européenne à la législation internationale, en particulier à la convention d'Århus et, plus concrètement au protocole ONU/CEE de Kiev.

4.2 Cependant, le CESE tient à souligner qu'il faut consolider l'EPER actuel afin de minimiser les efforts que les parties concernées devront consentir pour s'acquitter de l'obligation d'information en vertu des nouvelles dispositions. On peut considérer que la date d'entrée en vigueur du PRTR (2007, mais il ne deviendra opérationnel en 2009) permet de compléter et de corriger le registre actuel et d'intégrer, de manière satisfaisante, les nouvelles déclarations et les nouvelles instances qui ont obligation de les faire. Le parachèvement du contenu de l'EPER ainsi que sa publication sur la page web réduira les coûts et surtout, évitera la confusion entre les informations actuelles et les nouvelles.

4.3 L'augmentation des déclarations liées aux nouveaux polluants (36 de plus avec le protocole CEE /ONU) appelle deux observations: la première est que nombre de ces nouvelles substances sont des pesticides et qu'elles ne s'utilisent plus et ne sont déjà plus commercialisées dans l'UE et la seconde est que l'obligation d'information est liée au respect des seuils de capacité applicables donnant lieu à notification prévus à l'annexe I, pour ce qui est des activités, et les valeurs seuils visées à l'annexe II, en ce qui concerne les polluants.

4.4 Il conviendrait, selon le CESE, de normaliser autant que faire se peut le contenu des déclarations que les parties concernées doivent faire (annexe 3), tout en facilitant leur simplification à l'intention des PME et des agriculteurs soumis à l'obligation de notification, afin de ne pas alourdir la bureaucratie et les coûts pour les parties intéressées. Dans le même ordre d'idées et à des fins de comparaison des données enregistrées, il faudrait recourir à la meilleure technologie disponible pour déterminer les charges annuelles. La cohérence entre les différents registres nationaux et le registre européen est une autre condition préalable si l'on veut garantir la normalisation et la comparabilité de ces derniers.

⁽⁶⁾ La directive cadre sur l'eau (DCE) 2000/60/CE établit dans ses annexes IX et X la liste de substances prioritaires, à laquelle sont ajoutées, en vertu du protocole PRTR CEE/ONU, trois nouvelles, tandis que des informations sur cinq autres sont exigées.

4.5 Le CESE est particulièrement sensible à la confidentialité des données que doivent contenir les déclarations des parties concernées. Comme prévu à l'article 11, ce sont les États membres qui indiquent la confidentialité de certaines données, à la demande des parties qui auraient sollicité cette confidentialité. Cela doit toujours se faire conformément aux exceptions prévues à l'article 4 de la directive 2003/4/CE, même s'il est stipulé dans la dernière phrase qu'il faut informer des raisons pour lesquelles elles ne sont pas divulguées, tandis qu'il est établi au considérant 14 du règlement que l'information fournie dans le cadre du PRTR ne saurait faire l'objet de restrictions et que les exceptions à cette règle ne seront possibles que dans les cas pour lesquels la législation communautaire en vigueur les autorise expressément. Il faudrait clarifier cette divergence entre les deux dispositions car aux termes de la dernière phrase de l'article 11, les parties souhaitant la confidentialité doivent pour l'obtenir motiver leur demande, sinon le texte est équivoque et peut faire croire que ces données ne sont pas couvertes par l'article 4 de la directive D 2003/4/CE, dès lors qu'elles relèvent d'une disposition légale qui rend inutile la motivation.

4.6 Le CESE apprécie les efforts réalisés dans le cadre de la proposition du PRTR européen à l'examen en vue de replacer les données recueillies dans leur contexte et dont le but est de réduire progressivement les risques potentiels liés à une interprétation erronée de ces données. D'autres améliorations en ce sens seraient grandement appréciées.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

5. Conclusion

En guise de conclusion, l'on peut dire que la transparence dans la procédure de notification des rejets et des transferts de polluants, telle que possible avec la configuration proposée du PRTR européen, à laquelle sont tenues les parties concernées: chefs d'entreprises, agriculteurs et administrations publiques, remplit une double fonction:

- Celle de rendre compte, dans le cadre du marché intérieur, des usages et des pratiques en matière d'environnement de tous ces acteurs ainsi que du respect de la législation européenne y relative, de manière à ce que les concurrents, les consommateurs et les citoyens puissent facilement les évaluer et agir en conséquence.
- Et celle d'apporter une valeur ajoutée à la compétitivité de nos entreprises, quelle que soit leur activité, tant sur le marché européen que sur le marché international, et ce toujours en veillant à la normalisation et à la comparabilité des données, comme il est dit dans les «observations particulières». Nous pensons que la transparence en matière d'information, qui peut être obtenue dans le cadre du PRTR européen à travers la publicité que permet le registre servira à favoriser les positions communes tendant à des accords volontaires par secteurs productifs en vue du respect des normes environnementales, à améliorer la connaissance qu'ont les citoyens des établissements se trouvant aux alentours, à développer le concept de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et à faciliter l'instauration de la confiance parmi les acteurs de la société civile.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 95/2/CE concernant les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants et la directive 94/35/CE concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires»

[COM(2004) 650 final — 2004/0237 COD]

(2005/C 255/11)

Le 16 novembre 2004, le Conseil, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé 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 mars 2005 (rapporteuse: Mme Ann DAVISON).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005) le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 136 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Contexte

1.1 Il s'agit de la sixième modification relative aux additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants en dix ans, et de la troisième modification en ce qui concerne les édulcorants.

1.2 Les modifications de la directive 95/2/CE, fondée sur le principe des listes positives, concernent les additifs «autres que les colorants et les édulcorants». Cela signifie que l'accent est mis particulièrement sur les émulsifiants, stabilisateurs et conservateurs.

1.3 Les modifications ont pour objet de supprimer, réduire, réévaluer, autoriser, étendre, clarifier et renommer certains additifs alimentaires dans les catégories concernées. Elles tiennent compte des avis du Comité scientifique de l'alimentation humaine (CSAH) et de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) concernant les propositions relatives aux nouveaux additifs et l'extension de l'utilisation de certains additifs existants. Les modifications vont également introduire des contrôles harmonisés des additifs nécessaires dans le domaine de la conservation et de l'utilisation des arômes (pour l'instant, les lois varient d'un État membre à l'autre).

1.4 La nouvelle réglementation garantira que seront uniquement autorisés les additifs qui auront satisfait aux tests de sécurité, dont l'utilisation technologique s'avère justifiée et qui ne présentent aucun risque pour le consommateur.

2. Observations générales

2.1 Le Comité a proposé de créer une Autorité européenne de sécurité des aliments et se félicite de la séparation qui en a résulté entre l'évaluation des risques et leur gestion. Il apprécie également que l'EFSA semble tenir compte de la nécessité de produits nouveaux. Il espère que les États membres consacrent les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle approche d'EFSA. Le CESE accueille favorablement cette actualisation législative et formule certaines observations détaillées.

3. Observations spécifiques

Les documents de la Commission gagneraient en clarté si celle-ci ajoutait aux additifs mentionnés leurs numéros E respectifs.

3.1 Dérivés sodiques

Le texte inclut un certain nombre de dérivés sodiques. Le CESE est préoccupé par le fait que l'étiquetage ne permet pas aux consommateurs de savoir qu'il s'agit de sels et que ces dérivés peuvent contribuer à atteindre la dose journalière admissible de 6g. Cela les empêche par conséquent de suivre pleinement la recommandation visant à en réduire la consommation.

3.2 Nitrites et nitrates

Se fondant sur les conseils de l'EFSA, la Commission souhaite abaisser autant que possible les doses autorisées sans compromettre la sûreté des aliments. Les nitrates et les nitrites sont des conservateurs utiles, mais leur consommation à doses excessives présente certains risques spécifiques. La Commission recommande par conséquent d'adopter une stratégie qui fixe leur teneur maximale. Pour garantir la sécurité des consommateurs, le CESE souhaiterait voir le seuil des doses autorisées abaissé autant que possible, en prévoyant, si nécessaire, différents niveaux pour différents produits.

3.3 Aliments de sevrage, compléments alimentaires et aliments destinés à des fins médicales spéciales

Le CESE soutient la proposition de la Commission visant à harmoniser la terminologie en remplaçant l'expression «aliments de sevrage» dans l'ensemble des textes législatifs par «denrées alimentaires à base de céréales et aliments pour bébés» et à clarifier la terminologie relative aux compléments alimentaires ainsi qu'aux aliments destinés à des fins médicales spéciales.

3.4 P-hydroxybenzoates

3.4.1 Les conditions d'utilisation des p-hydroxybenzoates devaient être réexaminées. L'EFSA a fixé la dose journalière admissible (DJA) globale de 0 à 10 mg/kg de poids corporel pour la somme des esters méthylique et éthylique de l'acide p-hydroxybenzoïque et de leurs sels de sodium. Il est néanmoins recommandé d'interdire l'usage du parabène de propyle qui avait des effets sur les hormones sexuelles et les organes reproducteurs de jeunes rats. En outre, il est proposé d'interdire l'usage de p-hydroxybenzoates dans les compléments alimentaires liquides.

3.4.2 Le Comité part du principe que les calculs d'EFSA concernant la DJA prévoient une marge de sécurité en ce qui concerne les enfants et les autres catégories vulnérables. Il approuve le retrait de l'autorisation d'utiliser les p-hydroxybenzoates en l'absence de niveau sans effet adverse observé.

3.5 Les gélifiants dans les produits de gelée en minibarquettes

Compte tenu du risque avéré de suffocation, il est proposé d'interdire l'usage de plusieurs additifs gélifiants alimentaires. Le Comité approuve cette interdiction, mais souligne que ce sont leurs aspects, forme et consistance qui sont à l'origine du risque que présentent ces confiseries, et pas les additifs à proprement parler. Une interdiction plus large s'impose afin d'empêcher totalement leur mise sur le marché. En l'absence de dispositions spécifiques dans la législation alimentaire générale ou dans la directive relative à la sécurité générale des produits frappant d'interdiction le produit en tant que tel, ce dernier est interdit en raison des additifs alimentaires qu'il contient. Le Comité considère que l'UE doit avoir la possibilité d'interdire un produit alimentaire dangereux.

3.6 Érythritol

Cet édulcorant est naturellement présent dans certains fruits, champignons, aliments fermentés et fromages, mais il peut être également utilisé à d'autres fins. Il est proposé d'autoriser l'usage de l'érythritol dans d'autres applications alimentaires. Le CESE approuve cette décision, mais s'interroge sur le sens de l'expression «masquage des arômes indésirables» qui laisse à penser que l'on pourrait masquer le goût d'un aliment moins frais. Le CESE prend note des avantages que présente un nouvel édulcorant pour des groupes particuliers d'utilisateurs fréquents tels que les personnes souffrant du diabète. Ces consommateurs se voient ainsi offrir un plus grand choix de produits contenant des édulcorants; ceux-ci ayant moins d'effets laxatifs, il n'y a plus lieu de le mentionner sur l'emballage.

3.7 4-hexylrésorcinol

3.7.1 Ce produit est proposé comme substitut aux sulfites qui préviennent la mélanose des crustacés sans pour autant impliquer leur retrait du marché. Le Comité scientifique de l'alimentation humaine a jugé l'utilisation du 4-Hexylrésorcinol acceptable, à condition que sa teneur résiduelle dans la chair des crustacés n'excède pas 2 mg/kg.

3.7.2 Le Comité est préoccupé par les personnes qui consomment des quantités anormalement élevées de crustacés — comme les habitants des régions côtières par exemple. L'EFSA devrait évaluer si le 4-hexylrésorcinol ou les sulfites, ou leur mélange, est plus sûr pour les consommateurs.

3.8 Hémicellulose de soja

Il s'agit d'un dérivé de la fibre de soja (traditionnel), approuvé par le Comité scientifique de l'alimentation humaine. En raison

de ses propriétés allergisantes potentielles, tous les produits contenant de l'hémicellulose de soja devront être étiquetés comme tel.

3.8.1 Le CESE accepte ce changement dans l'utilisation de l'hémicellulose de soja étant donné que la nécessité de restreindre celle-ci a été démontrée.

3.9 Éthylcellulose

L'éthylcellulose est préparée à partir de pâte de bois ou de coton et largement utilisée comme substance de remplissage dans les comprimés médicaux. L'EFSA n'a pas jugé nécessaire de fixer une limite numérique (DJA) pour ce produit. Le CESE se rallie à la proposition d'étendre son utilisation au même titre que pour les autres celluloses.

3.10 Élargissement de l'utilisation des additifs alimentaires déjà autorisés

La Commission propose d'étendre l'utilisation de trois additifs: le carbonate acide de sodium, les sorbates et benzoates et le dioxyde de silicium.

— Carbonate acide de sodium.

Cet additif a été à l'origine défini comme une aide à la transformation, ce qui n'est pas de la compétence communautaire. Il a été à présent redéfini, mais son utilisation n'a pas été remise en cause par la Commission étant donné qu'il est déjà autorisé dans les aliments biologiques.

— Utilisation de sorbates et de benzoates dans les crustacés.

Il est proposé d'étendre l'utilisation des substances mentionnées ci-dessus en partant du principe que la consommation des crustacés n'est pas appelée à augmenter de manière significative. Le CESE estime que la moyenne statistique relative à la consommation de ce type de produits peut connaître des variations considérables et se demande si les gros consommateurs sont suffisamment protégés. Le Comité se félicite que la Commission rassemble davantage d'informations sur les benzoates.

— Dioxyde de silicium.

La Commission se doit de préciser qu'elle estime préférable d'augmenter le dosage du dioxyde de silicium plutôt que de maintenir une consommation élevée de colorants organiques.

3.11 Calendrier

La suspension de la mise sur le marché doit perdurer à moins que et jusqu'à ce que la nouvelle législation prenne le relais de la précédente avec des effets identiques.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile organisée — Lutte contre le travail non déclaré»

(2005/C 255/12)

Le 28 janvier 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 société civile organisée dans la lutte contre le travail non déclaré*».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 mars 2005 (rapporteur: M. Erik HAHR).

Le Comité économique et social européen, lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 7 avril 2005), a adopté l'avis suivant par 112 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Contenu essentiel de la résolution du Conseil

1.1 Le Conseil (Emploi et politique sociale, santé et consommateurs) a adopté le 20 octobre 2003 une résolution sur le travail non déclaré ⁽¹⁾. Par cette résolution, le Conseil souhaite inviter les États membres à adopter une stratégie de lutte contre le travail non déclaré sur le territoire de l'Union européenne. Cette stratégie fera partie intégrante de la stratégie européenne en matière d'emploi. La neuvième ligne directrice sur l'emploi traite exclusivement du travail non déclaré. ⁽²⁾

1.2 Le Conseil invite les États membres à faire de la présente résolution un cadre de référence à l'intérieur duquel les États membres peuvent élaborer et mettre en œuvre des politiques dans le contexte de la stratégie européenne pour l'emploi tout en respectant la situation et les priorités de chaque État. La résolution s'inspire en grande partie du contenu de la communication de la Commission de 1998 sur ce sujet ⁽³⁾.

1.3 Les États membres sont en outre invités à tenir compte des mesures décrites dans la présente résolution lorsqu'ils feront rapport, dans leurs futurs plans d'action nationaux, sur les principales mesures prises pour mettre en œuvre leur politique de l'emploi à la lumière de la ligne directrice spécifique relative au travail non déclaré.

1.4 Le Conseil préconise également que les États membres examinent ensemble quelles sont les caractéristiques communes du travail non déclaré dans les différents États membres qui se prêteraient le mieux à une approche commune dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi.

⁽¹⁾ Résolution du Conseil n° 135 38/1/03.

⁽²⁾ Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, neuvième ligne directrice: «Les États membres devraient mettre au point et appliquer des actions et des mesures de grande ampleur pour éliminer le travail non déclaré, tout à la fois en simplifiant l'environnement professionnel, en supprimant les effets dissuasifs et en prévoyant des incitations appropriées dans les systèmes d'imposition et d'indemnisation, ainsi qu'en améliorant les moyens de faire respecter la législation et en appliquant des sanctions. Ils devraient consentir, aux niveaux national et communautaire, les efforts nécessaires pour mesurer l'étendue du problème et les progrès accomplis au niveau national».

⁽³⁾ Communication de la Commission sur le travail non déclaré, COM(98) 219.

1.5 S'agissant des actions préventives et des sanctions, le Conseil recommande de mettre au point, conformément à la stratégie européenne pour l'emploi, une stratégie globale fondée sur des mesures de prévention, encourageant tous les employeurs et les employés à travailler dans l'économie officielle et dans le cadre d'un emploi régulier; ces mesures devraient respecter la viabilité des finances publiques et des systèmes de protection sociale, et pourraient notamment consister:

- à créer un environnement juridique et administratif propice à la déclaration de l'activité économique et de l'emploi, par la simplification des procédures et la réduction des coûts et des contraintes qui limitent la création et le développement des entreprises, en particulier des «jeunes pousses» et des petites entreprises;
- à renforcer les incitations et à supprimer les obstacles à la déclaration du travail, tant du côté de l'offre que de celui de la demande;
- en revoyant et, au besoin, en réformant le régime fiscal et le régime des prestations sociales et leurs interactions en vue de réduire les taux marginaux élevés d'imposition effective et, au besoin, la charge fiscale pesant sur les travailleurs à faible rémunération;
- en élaborant des politiques appropriées d'emploi à l'égard des bénéficiaires d'aides sociales, qui les aideront à participer au marché du travail régulier, et
- en réduisant le risque de pièges du chômage et de la pauvreté en supprimant les interactions néfastes entre le régime fiscal et le régime des prestations sociales.

1.6 Le Conseil préconise en outre un renforcement des contrôles, le cas échéant avec le soutien actif des partenaires sociaux, et l'application de sanctions appropriées, notamment à l'encontre de ceux qui organisent le travail clandestin ou qui en tirent profit. Il invite les États membres à favoriser la prise de conscience afin de renforcer l'efficacité de cet éventail de mesures, en informant le public sur les implications négatives du travail non déclaré pour la sécurité sociale et sur ses conséquences en termes de solidarité et d'équité. De même, il les invite à évaluer l'ampleur de l'économie informelle et du travail non déclaré.

1.7 Si l'on veut approfondir les connaissances sur l'étendue du travail non déclaré, il est nécessaire d'évaluer l'ampleur de l'économie informelle et du travail non déclaré au niveau national, à partir des données dont disposent les institutions de sécurité sociale, le fisc, les ministères ou les offices statistiques nationaux; de même, il est vital que les États membres contribuent au développement des mesures du travail non déclaré au niveau communautaire afin d'évaluer les progrès accomplis sur la voie de la réalisation de l'objectif que constitue la transformation du travail non déclaré en emploi régulier, de rechercher la coopération entre les offices statistiques nationaux en matière de méthodologie et de favoriser les échanges de compétences et de savoir-faire dans ce domaine.

1.8 Enfin, le Conseil invite les partenaires sociaux, au niveau européen, à examiner avec méthode le problème du travail non déclaré dans le cadre de leur programme de travail pluriannuel défini d'un commun accord; à poursuivre l'examen du travail non déclaré au niveau sectoriel, dans le cadre des comités de dialogue social sectoriels. Au niveau national, il les invite à promouvoir la déclaration d'activité économique et d'emploi et à lutter contre les effets du travail non déclaré par la sensibilisation et d'autres actions telles que, le cas échéant, les négociations collectives menées conformément aux traditions et à la pratique nationales, selon des voies qui contribuent notamment à la simplification de l'environnement professionnel, notamment à l'égard des petites et moyennes entreprises.

2. Introduction

2.1 Le travail non déclaré a pour conséquence de priver la collectivité des recettes des impôts, des taxes et des cotisations sociales. Les recettes, n'étant pas comptabilisées dans l'activité économique, échappent dès lors à l'impôt. La TVA n'est ni comptabilisée, ni perçue. Le travail est effectué contre paiement au noir. Les employeurs ne paient pas les charges patronales et les salaires sont payés au noir. De même, étant donné que les salariés ne déclarent pas ce qu'ils gagnent, ils ne paient pas non plus d'impôt sur le revenu.

2.2 Un tel système prive la société de recettes considérables, qui financent les systèmes de sécurité sociale dans les différents États membres. Les sommes en jeu se montent chaque année à plusieurs milliards.

2.3 Des entreprises efficaces et sérieuses sont exclues du marché ou éprouvent des difficultés à se maintenir à flot et à étendre leurs activités, alors que les entreprises qui recourent au travail au noir s'implantent et prospèrent. Cet état de fait menace l'efficacité de l'ensemble de l'économie. De ce fait, la productivité n'augmente pas, alors que la croissance est une condition essentielle au maintien d'une société de bien-être.

2.4 Le travail non déclaré est présent dans l'ensemble de la société — tant chez les employeurs que chez les travailleurs — et peut être subdivisé en trois catégories.

2.5 Le premier groupe se compose d'entreprises qui pratiquent le travail au noir de manière systématique et organisée — souvent en parallèle avec un emploi régulier. Le personnel employé est souvent rétribué au noir et non déclaré.

2.6 Le second groupe se compose de personnes exerçant deux ou plusieurs emplois dont l'un peut être non déclaré. L'on trouve dans ce groupe, par exemple, des travailleurs qualifiés qui désirent gagner de l'argent au noir en plus du revenu que leur procure un emploi sur le marché du travail régulier.

2.7 Enfin, le troisième groupe se compose de travailleurs au chômage qui, pour diverses raisons, sont contraints de travailler au noir faute d'obtenir un emploi sur le marché du travail officiel. Ce groupe est particulièrement exposé. Ces travailleurs sont souvent contraints de travailler dans de mauvaises conditions en échange de faibles salaires. Ils ne bénéficient généralement d'aucun système de protection sociale.

2.8 Outre ces trois groupes principaux, il existe d'autres formes de travail au noir:

2.9 Perception d'indemnités de chômage et d'assurance maladie, par exemple, en parallèle avec des revenus non déclarés.

2.10 Les propriétaires de maisons et d'appartements ont recours, pour les petites réparations, à des travailleurs qui ne déclarent pas les revenus provenant de ces activités. La même remarque vaut par exemple pour les entreprises de déménagements. La raison invoquée pour ce type de travail au noir est souvent que les entreprises concernées considèrent ces travaux comme trop peu rentables. Elles adressent alors le client à un employé disposé à se charger de tels travaux pendant son temps libre, moyennant une rétribution au noir.

2.11 S'agissant des nouveaux États membres de l'Union européenne, la situation est de même nature que celle qui prévaut dans l'ex-Europe des 15. Un phénomène particulier ressort toutefois du rapport publié en mai 2004: souvent, les employeurs ne déclarent qu'une partie des salaires versés, le reste étant payé au noir au salarié sous forme «d'enveloppes».

2.12 Il est important de constater que dans tous les exemples cités, l'on a affaire à des cas de travail non déclaré assortis, dans une mesure non négligeable, de fraude fiscale.

2.13 Ce manque de loyauté érode le moral de la société et mine le sens des responsabilités, deux éléments essentiels dans une société où une partie non négligeable des ressources est redistribuée sous forme de transferts et d'avantages sociaux. La fraude fiscale est également à l'origine de tensions au sein de la société. De larges couches de la population paient normalement leurs impôts alors que d'autres s'arrogent le droit de décider par eux-mêmes du montant de leurs impôts et de leurs taxes.

2.14 Le travail non déclaré cause un préjudice considérable à l'ensemble de la société. La nature de ce préjudice dépasse le simple aspect financier. La confiance diminue à tous les niveaux. Nombreux sont ceux qui acceptent le travail au noir ou qui lui trouvent des excuses — allocations chômage trop faibles, coût trop élevé des services, etc. — va croissant.

2.15 Ce sont les fondements juridiques sur lesquels reposent la société et le système d'État providence qui sont remis en cause lorsque le respect des lois et des règles n'est plus assuré. Il est dès lors nécessaire de s'attaquer à ce problème par des mesures globales et ciblées. Les partenaires sociaux, les responsables politiques et la société dans son ensemble prennent toutefois lentement conscience des conséquences négatives du travail non déclaré et de la nécessité de le transformer en travail régulier.

3. Observations générales

3.1 Le Comité s'est exprimé en 1999 sur la communication de la Commission sur ce sujet⁽⁴⁾. La communication de la Commission avait pour objet à l'époque de susciter un large débat tant au sein de l'UE que dans les États membres. Elle a été suivie d'une étude effectuée à l'initiative de la Commission.

3.2 Le Comité se félicite de l'initiative du Conseil de replacer, par sa résolution, cette question au centre des débats.

3.3 Dans le même temps, le Comité constate que la Commission, en 2003, a entrepris une enquête approfondie sur le travail non déclaré dans l'Europe élargie. Les résultats de cette enquête, publiés en mai de cette année⁽⁵⁾ constituent, de l'avis du Comité, un apport extrêmement précieux sur la connaissance du travail non déclaré et la manière de lutter contre ce phénomène. L'étude fournit aux gouvernements et aux pouvoirs publics des États membres une base de réflexion en ce qui concerne les méthodes de lutte contre le travail non déclaré.

3.4 Un élément de la stratégie pour l'emploi

3.4.1 Selon le Conseil, la lutte contre le travail non déclaré doit faire partie intégrante de la stratégie européenne pour l'emploi, qui a pour but de créer davantage d'emplois de meilleure qualité. Cette ambition est partagée par la Commission; en juillet 2003, les ministres du travail et des affaires sociales des États membres de l'Union européenne se sont exprimés à ce sujet lors de leur réunion informelle de Varese. Ils ont rappelé que la transformation du travail non déclaré en emplois réguliers contribuerait à la réalisation du plein emploi, à l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail, au renforcement de la cohésion sociale et de l'insertion, ainsi qu'à l'élimination des pièges de la pauvreté et à la limitation des distorsions du marché.

⁽⁴⁾ COM(1998) 219 final, avis du Comité JO C 101 du 12 avril 1999 pp. 30-37 rapporteur: M. Daniel GIRON.

⁽⁵⁾ «Le travail non déclaré dans l'Union élargie», Commission européenne, Direction générale Emploi et Affaires sociales (2004). Le rapport est disponible uniquement en anglais en version électronique, avec un résumé en français et en allemand.

3.4.2 Dans son avis sur la communication de la Commission de 1998, le Comité se ralliait à l'approche consistant à s'attaquer au problème du travail non déclaré à partir de la perspective de l'emploi. Le Comité réitère sa position.

3.4.3 Pour parvenir à l'objectif fixé, à savoir la transformation du travail non déclaré en travail déclaré au sens où l'entend la loi, il convient d'adopter toute une série de mesures.

3.4.4 En premier lieu, il est nécessaire de distinguer entre les personnes qui peuvent être employées sur le marché du travail régulier et celles qui ont décidé de ne pas déclarer leurs activités.

3.4.5 Ensuite, il est nécessaire de déterminer clairement les activités susceptibles de passer du secteur informel non déclaré au secteur formel, déclaré.

3.4.6 Il est probable que la demande pour certaines activités ou certains services du secteur non déclaré disparaîtra s'ils entrent dans le secteur déclaré. De l'avis du Comité, il convient dès lors d'être particulièrement attentif à cette situation. Il est possible que grâce à des mesures de soutien, même ce type d'activités passe dans le secteur régulier.

3.4.7 L'application de la stratégie de Lisbonne suppose entre autres la création et le développement au sein de l'Union européenne d'entreprises dynamiques et concurrentielles afin d'accroître le nombre des emplois.

3.4.8 Le processus qui mène du projet de création d'une entreprise opérationnelle et productive employant du personnel à la création effective de cette entreprise est long et complexe.

3.4.9 Il est nécessaire dès lors de créer, pour les nouvelles entreprises, un climat favorable à la croissance et au développement qui satisfasse à toutes les conditions préalables.

3.4.10 Les employés doivent pouvoir exiger que l'entreprise dans laquelle ils travaillent connaisse et applique la législation en vigueur en matière de droit du travail et de droit fiscal.

3.4.11 Il est nécessaire de maintenir un équilibre entre les exigences des uns et des autres. Dans le cas contraire, un grand nombre d'entreprises risqueraient de ne jamais voir le jour et une foule de bonnes idées resteraient dans les cartons.

3.4.12 L'approche visionnaire de la déclaration des ministres du travail et des affaires sociales à Varese, en juillet 2003, peut facilement laisser croire que la question de la transformation du travail non déclaré en travail déclaré serait réductible à l'aspect de l'emploi. Or le travail non déclaré, surtout lorsqu'il est pratiqué de manière systématique et organisée, est souvent lié à d'autres formes de criminalité économique. Cette criminalité exige des efforts particuliers de la part de la société et doit être combattue.

3.5 Définition du travail non déclaré

3.5.1 Le Conseil, pour distinguer entre le travail non déclaré et les autres types de criminalité économique, utilise la définition proposée par la Commission dans sa communication de 1999. Pour sa part, le Comité (avis CES 1240/98) considère comme travail non déclaré «*toute activité rémunérée de nature légale mais non déclarée aux pouvoirs publics*», formulation qu'il considère comme acceptable compte tenu de la nécessité de retenir une définition commune à l'ensemble des États membres. Le Comité réitère ce point de vue.

3.6 Immigration illégale et travail non déclaré

3.6.1 Le Comité s'est exprimé à plusieurs reprises sur l'existence et les causes de l'immigration illégale; il a également abordé la question du rapport entre l'immigration illégale et le travail non déclaré. Le marché du travail «régulier» et la sécurité sociale étant fermés aux immigrants illégaux, les intéressés se tournent vers d'autres solutions pour gagner leur vie, ce qui les amène la plupart du temps sur le marché du travail au noir. Cette situation prévaut particulièrement, entre autres, dans le secteur du bâtiment, l'agriculture et le jardinage. Il en résulte souvent une difficile situation de dépendance pour l'immigrant(e) en situation illégale, exploité(e) par des employeurs peu scrupuleux.

3.6.2 Il serait dès lors souhaitable que les États membres de l'Union européenne prennent des mesures pour lutter contre l'immigration illégale dans le cadre de la politique commune en matière d'immigration⁽⁶⁾. L'on pourrait imaginer de recourir à plusieurs stratégies différentes, dont la nature pourrait varier d'un État membre à l'autre. L'une de ces stratégies serait bien évidemment de veiller à ce que les immigrants illégaux retournent dans leur pays d'origine; une autre serait de renforcer les contrôles aux frontières.

3.6.3 Il convient toutefois de tenir compte du fait qu'une personne qui est prête à abandonner son pays pour refaire sa vie dans un autre est mue par une énergie difficile à contrer.

3.6.4 Il y a lieu également de considérer les personnes dont on a volé ou confisqué les papiers afin de les contraindre à rembourser leur «passage». La réduction en esclavage qui en résulte permet aux réseaux de passeurs d'obliger leurs victimes à rembourser leur «dette». Cela a pu concerner tant des personnes au service de particuliers (domestiques ...) que des chantiers (de construction ordinaire ou navale, par exemple) ou encore l'agriculture, la restauration ... Il est effrayant de constater que la criminalité peut se déployer sous nos yeux à différents niveaux de la société. Il conviendrait d'en avoir conscience et de reconnaître le fait pour pouvoir le combattre en protégeant chaque victime, en lui donnant des droits et en les faisant respecter.

⁽⁶⁾ Voir le «Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques» COM(2004) 811 final.

3.6.5 En matière d'immigration illégale, il n'est généralement pas possible, pour des raisons d'ordre humanitaire, juridique ou pratique, de renvoyer l'intéressé dans son pays d'origine. Dans ce cas, il convient de tenter de l'intégrer à la société au moyen de diverses mesures.

3.6.6 Dans l'évaluation qui sera faite des mesures transitoires concernant «la libre circulation des travailleurs» ou plutôt l'absence de liberté, pour les ressortissants des pays de l'élargissement du 1^{er} mai 2004, il conviendra de rendre compte des difficultés auxquelles ont été confrontés employeurs et travailleurs, en tenant compte des évolutions des qualifications, des évolutions démographiques et des évolutions culturelles et des évolutions de besoins de mobilité.

3.6.7 Dans le cas contraire, on risque de voir se constituer un réservoir de main-d'œuvre pour le travail au noir, avec les conséquences négatives que l'on connaît pour le marché du travail.

3.6.8 Le Comité, dans son avis d'initiative intitulé «L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée» (avis CES 365/2002), mentionne un élément important en complément aux mesures de lutte contre le travail non déclaré: l'insertion des immigrants par une série de mesures visant à l'intégration dans la société civile et à l'acquisition de la citoyenneté. (7).

3.6.9 Les autorités ont le devoir d'informer sans ambiguïté l'immigrant de ses droits et de ses devoirs et de veiller à ce qu'il ait accès au marché du travail régulier ainsi qu'à la formation et à la formation continue. Il doit pouvoir bénéficier du système de santé et des autres prestations sociales à égalité avec la population du pays d'accueil. De même, il y a lieu de lutter contre la formation de ghettos en milieu urbain.

3.7 Mesures de prévention

3.7.1 Dans sa résolution, le Conseil invite notamment les États membres à créer un environnement juridique et administratif propice à la déclaration de l'activité économique et de l'emploi. De manière générale, il s'agit de diminuer l'attrait du travail non déclaré.

3.7.2 Le Comité souhaite ici attirer l'attention sur un certain nombre de solutions qui, soit seules, soit en combinaison avec d'autres, sont susceptibles d'aider à la réalisation de l'objectif fixé.

3.7.3 Le Comité préconise d'effectuer des études comparatives afin d'établir les bases d'imposition particulièrement sensibles au travail non déclaré et les possibilités d'éliminer ce problème.

3.7.4 Les États membres doivent disposer de systèmes juridiques performants afin de démasquer, de poursuivre et de sanctionner les personnes qui se livrent au travail non déclaré. Cela est particulièrement important dans les cas où ces activités sont systématiques et où il y a exploitation des travailleurs.

⁽⁷⁾ JOCE C 125 du 27 mai 2002, pp. 112-122, rapporteur: M. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, corapporteur: M. Vítor MELÍCIAS.

3.7.5 Il y a lieu d'entreprendre des efforts d'envergure en matière d'information et de formation afin de montrer les effets pervers du travail non déclaré, tant pour la société que pour le citoyen.

3.8 *Le problème de l'impôt*

3.8.1 Dans les enquêtes portant sur le travail au noir, l'on part généralement du principe que ce phénomène constitue un problème dans la mesure où il entraîne une perte de recettes fiscales.

3.8.2 Rien, cependant, dans les études effectuées sur l'ampleur du travail au noir dans divers pays, ne vient confirmer l'hypothèse selon laquelle il existerait un lien statistique entre l'ampleur de ce phénomène et le niveau global d'imposition.

3.8.3 Le lien entre le travail non déclaré et la pression fiscale est complexe. De l'avis du Comité, il n'est pas évident qu'une baisse de l'impôt conduise automatiquement à une diminution de la fraude fiscale. Même dans les pays où le taux d'imposition et les taxes sont faibles, le travail au noir existe.

3.8.4 Le Comité apprécierait grandement qu'une étude comparative approfondie soit effectuée sur le lien entre les impôts et les taxes et le phénomène du travail au noir.

3.8.5 L'expérience montre que le travail non déclaré est souvent le fait de très petites entreprises disposant de ressources administratives limitées; l'on est dès lors en droit de se demander si cela est dû à l'ignorance des règles en vigueur, à la complexité de ces règles, ou bien si le travail non déclaré constitue une action délibérée visant à obtenir des avantages concurrentiels.

3.8.6 Notre société demande beaucoup à la justice. C'est la raison pour laquelle nous avons des réglementations aussi détaillées. Le système fiscal illustre bien cette situation. Le niveau élevé des exigences en matière de justice suppose la mise en oeuvre de ressources considérables, notamment au sein des administrations chargées de veiller au respect des dispositions en vigueur.

3.8.7 Lorsque dans un secteur donné de l'économie, une partie non négligeable des chefs d'entreprise et des travailleurs s'abstient de déclarer revenus et salaires, le système fiscal ne peut être considéré comme juste par les entrepreneurs scrupuleux, lesquels sont parfois obligés de cesser leurs activités pour cause de concurrence déloyale.

3.8.8 Il existe dès lors des raisons d'envisager la possibilité d'un meilleur «calibrage», afin de parvenir à une simplification des systèmes tant pour les citoyens que pour les autorités. Les possibilités de manipuler le système s'en trouveront diminuées d'autant. Dans le même temps, les autorités pourront consacrer davantage de ressources à la lutte contre la criminalité économique grave.

3.9 *Surveillance et contrôle*

3.9.1 L'une des principales thèses exposées dans la résolution du Conseil est qu'il est nécessaire de renforcer la surveillance et les sanctions afin de transformer le travail non déclaré en emplois réguliers. A ce sujet, le Comité estime que la lutte

contre le travail non déclaré passe tout naturellement par un accroissement de la réglementation et du contrôle exercé par la société. La non-déclaration d'activités économiques ne doit pas être considérée comme une infraction sans gravité. Ainsi que le précisent les orientations actuelles en matière d'emploi, il y a lieu de renforcer les possibilités de contrôles et de les compléter par des sanctions efficaces afin que le recours au «travail au noir» ne soit plus rentable. Les mesures visant à mettre fin au travail non déclaré doivent toujours reposer sur deux piliers: sanctions et prévention. Ces deux piliers doivent se compléter et non se substituer l'un à l'autre. Cette double stratégie, assortie de mesures de contrôles et d'incitation, est également l'approche retenue par la résolution du Conseil et par les orientations actuelles en matière d'emploi. Le Comité partage cette position.

3.9.2 Les chefs d'entreprise ressentent souvent la réglementation et le contrôle comme une tutelle pesante. En général, le sens civique et moral n'est pas uniquement le résultat d'une augmentation du nombre des règles par les autorités. Il existe aujourd'hui, dans plusieurs secteurs de l'économie, une volonté de «faire le ménage» et les questions relatives à l'éthique revêtent une importance accrue dans plusieurs organisations. S'il y a lieu de se féliciter de ces mesures volontaires de lutte contre le travail au noir, elles ne sauraient toutefois se substituer au contrôle des autorités.

3.10 *Besoin d'information et de formation*

3.10.1 Pour un travailleur, un emploi au noir est souvent synonyme de poste précaire et à court terme, sans possibilité d'évolution. Les entreprises qui font appel au travail au noir ne peuvent pas véritablement se développer par crainte de voir leur fraude découverte. Le travailleur qui se livre au travail non déclaré perd dès lors toute chance de faire carrière. L'évolution salariale ne suit pas celle du marché du travail régulier. Les prestations sociales (assurance maladie, pensions de retraite) sont inexistantes.

3.10.2 Toute personne qui se livre au travail non déclaré ou qui organise ce type d'activité a généralement pour objectif d'éviter les impôts et les charges sociales. Il est capital de renforcer la prise de conscience du lien qui existe entre le paiement des charges sociales et l'avenir des prestations sociales.

3.10.3 Ces deux exemples montrent, de l'avis du Comité, le besoin d'actions d'information et de formation. Il faut pour ce faire montrer les conséquences négatives du travail non déclaré à la fois pour le particulier et pour la société, et ce tant à court terme qu'à long terme..

3.10.4 Les partenaires sociaux, mais aussi les autres acteurs de la vie économique, ont ici un rôle de premier plan à jouer. Les partenaires sociaux peuvent, en veillant à la bonne application des conventions collectives et en faisant en sorte, avec les représentants des intérêts de l'entreprise, qu'aucun travailleur non déclaré ne soit employé, contribuer à faire disparaître les conditions qui favorisent le travail non déclaré. Les organisations patronales et syndicales peuvent exiger de leurs membres le respect de codes de conduite et prononcer des sanctions en cas de non-respect de ces codes.

3.10.5 Il faut se garder toutefois de placer la barre trop haut, sous peine de voir le travail au noir se répandre comme une traînée de poudre. Dans certains secteurs de l'économie le travail au noir est plus répandu que dans d'autres. Dans le même temps, il existe naturellement le risque qu'un certain nombre de secteurs soient montrés du doigt de façon routinière pour la simple raison que le travail au noir y est plus facile à déceler que dans d'autres branches d'activité.

3.10.6 En dernier lieu, c'est toujours à l'individu qu'il appartient de prendre position sur les questions qui relèvent de la morale, de l'éthique et du droit.

4. Résumé et conclusions

4.1 Le travail non déclaré se rencontre à tous les niveaux de la société. Il est toutefois extrêmement difficile d'en évaluer l'ampleur avec précision. Selon une estimation empruntée à certaines études, l'économie informelle constitue en moyenne de 7 à 16 % du PIB de l'Union européenne. L'on voit dès lors qu'il y a beaucoup à faire pour éliminer le travail non déclaré et les causes de son existence.

4.2 Le Comité souhaite ici attirer l'attention sur un certain nombre de domaines qu'il convient d'examiner de plus près et de prendre en considération afin de trouver la bonne approche à ce problème:

- Nécessité d'améliorer l'incitation à déclarer le travail.
- Les femmes, très souvent, sont en première ligne s'agissant du travail non déclaré à faible rémunération. Il est important dès lors de mieux identifier leur situation afin de pouvoir prendre des mesures appropriées.
- La législation relative aux entreprises doit être changée afin de réduire les lourdeurs bureaucratiques, surtout en ce qui concerne le démarrage de nouvelles entreprises. De même, les créateurs de nouvelles entreprises doivent posséder un certain nombre de connaissances fondamentales dans le

domaine de l'économie de l'entreprise. Il est capital qu'ils connaissent les exigences juridiques posées par la société s'agissant de la gestion d'une entreprise, notamment en matière de droit du travail et de sécurité sociale pour le personnel salarié.

- Nécessité de consentir des efforts importants afin de mettre en évidence l'impact négatif du travail non déclaré pour les recettes de l'État, les systèmes de sécurité sociale et les autres prestations sociales, ainsi que les conséquences négatives de ce phénomène pour la solidarité et la justice.
- Nécessité de renforcer l'efficacité des contrôles exercés par les autorités responsables, notamment par un accroissement des poursuites, et par une collaboration entre les autorités concernées, tant au niveau national et international qu'au niveau transfrontalier.
- Le travail non déclaré ne doit pas être considéré comme une infraction sans gravité. Il y a lieu dès lors de renforcer l'efficacité des sanctions adoptées afin que le recours au «travail au noir» cesse d'être rentable.
- Le CESE attire l'attention sur le fait que certains pays tiers ne respectent pas les normes de responsabilité sociale universellement acceptées et recommande aux entrepreneurs des pays de l'UE de tenir compte de cette réalité lorsqu'ils développent une activité entrepreneuriale dans ces pays.

4.3 Enfin, le Comité souhaite souligner l'importance, pour les États membres, de réduire le plus possible leur taux de chômage. Un taux de chômage élevé est en effet une source importante de travail au noir et de travail non déclaré. Il est dès lors vital d'appliquer la stratégie européenne pour l'emploi en coordination avec les plans d'action nationaux. Un marché du travail performant, le plein emploi et des emplois de qualité constituent les principaux moyens de lutte contre la main-d'œuvre au noir et le travail non déclaré.

Bruxelles, le 7 avril 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 un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale — Progress»

[COM(2004) 488 final]

(2005/C 255/13)

Le 9 septembre 2004, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé 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 15 mars 2005 (rapporteur: M. GREIF).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 127 voix pour, 2 voix contre et 17 abstentions.

1. Arrière-plan et lignes de force du programme communautaire Progress

1.1 Dans sa communication sur les perspectives financières pour la période 2007-2013 ⁽¹⁾, la Commission souligne que l'agenda pour la politique sociale revêt une importance décisive pour la concrétisation de la stratégie de Lisbonne. Dans ce contexte, elle a adopté en juillet 2004 un train de propositions visant à simplifier et à rationaliser les dépenses de l'UE dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, en particulier en ce qui concerne les dispositions financières.

1.2 Selon la Commission, le projet de rationalisation doit renforcer la visibilité, la clarté et la cohérence des instruments, et profiter ainsi surtout à l'utilisateur final. Pour parvenir à ce résultat, elle propose en particulier de simplifier les instruments, tant sur le plan juridique que sur celui de leur gestion, de rationaliser les structures budgétaires et d'éviter les chevauchements.

— Ainsi, il devrait être possible, grâce à une diminution de la charge administrative, à un allègement des réglementations et à un renforcement de la décentralisation, de mieux doter le nouveau Fonds social européen (FSE, période de programmation 2007-2013) et d'en simplifier la gestion afin d'en articuler les aides financières avec des stratégies de promotion de l'emploi et de renforcement de la cohésion économique et sociale s'inscrivant dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) ⁽²⁾.

— En outre, au nom d'une meilleure répartition des ressources, la Commission s'efforce de réunir les programmes existants en programmes cohérents assortis de modalités de mise en œuvre harmonisées. Cet objectif devrait être atteint par des mesures comme la réduction de 28 à 2 du nombre de lignes budgétaires gérées directement par la Commission dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales.

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Construire notre avenir commun - Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013» (COM(2004) 101 final).

⁽²⁾ Voir à ce sujet l'avis sur le Fonds social européen et les programmes connexes qui a été adopté par le CESE en session plénière le 9 mars 2005 (rapporteuse: M^{me} ENGELEN-KEFER).

1.3 L'un de ces nouveaux instruments est constitué par le programme communautaire proposé par la Commission dans sa communication COM(2004) 488 final et intitulé Progress ⁽³⁾, «programme pour l'emploi et la solidarité sociale», dans lequel doivent être regroupés les soutiens financiers octroyés au titre de toute une série de mesures appuyant la politique sociale de la Commission et sa politique de l'emploi. Resteront exclus du champ d'application de Progress que le financement des secteurs du dialogue social et de la libre circulation des travailleurs ⁽⁴⁾, ainsi que les organismes communautaires qui traitent des conditions de travail ⁽⁵⁾ et le nouvel Institut européen du genre ⁽⁶⁾ qui doit être créé. Progress vise donc à regrouper les programmes d'action communautaire spécifiques suivants: «lutte contre la discrimination», «égalité entre les femmes et les hommes», «coopération dans la lutte contre l'exclusion sociale», et «incitations pour promouvoir l'emploi», ainsi qu'une série de lignes budgétaires qui concernent les conditions de travail.

1.4 Dans le cadre de ce programme qui, conçu pour couvrir la période 2007-2013 et recevoir une dotation de près de 629 millions d'euros, doit compléter les dispositions mises en œuvre au titre du FSE, trois types de mesures doivent principalement être soutenus, selon des priorités qui diffèrent pour chacun de ses volets:

— des activités analytiques qui sous la forme, par exemple, de la collecte et de la diffusion de données, d'études, d'analyses, d'évaluations d'impact ou de la mise au point de méthodes statistiques et d'évaluation, contribuent à une meilleure compréhension des problèmes, accroissent l'efficacité de la mise en œuvre des mesures dans chacun des domaines soutenus et renforcent l'articulation de ceux-ci avec d'autres domaines d'action et stratégies de l'UE,

⁽³⁾ Progress: «Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale».

⁽⁴⁾ Une communication distincte présentera ultérieurement des propositions pour soutenir financièrement, à hauteur de 480 millions d'euros, le dialogue social, la libre circulation des travailleurs (en particulier le réseau Eures), ainsi que les études et rapports spéciaux dans le domaine social.

⁽⁵⁾ La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Dublin) et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (Bilbao).

⁽⁶⁾ Le nouvel Institut européen du genre aura pour objectif de fournir à l'Union et aux États membres des informations et données comparables sur les questions d'égalité des sexes, ainsi que de servir de catalyseur pour le développement, l'analyse et la diffusion d'informations pour faire progresser cette cause. La Commission a promis une communication à ce sujet pour le début de l'année 2005.

- des activités qui, portant sur l'apprentissage mutuel, l'échange d'informations, les actions visant à sensibiliser aux méthodes éprouvées pratiques, à les communiquer et à les diffuser ainsi que sur le contrôle et l'évaluation, tel le jugement par des experts indépendants (pairs), favorisent notamment une meilleure compréhension de la situation actuelle dans chacun des États et visent ainsi une meilleure application de la législation communautaire,
- un soutien aux principaux acteurs afin de promouvoir l'échange de bonnes pratiques, la diffusion d'informations, des mesures de prévention et de sensibilisation ainsi que des mécanismes de débat, par exemple via la constitution de groupes de travail de fonctionnaires nationaux, le développement plus poussé du travail en réseau au niveau de l'UE ou le financement de réseaux d'experts dans chacun des domaines d'action.

1.5 Le programme doit se composer de cinq sections:

- **emploi**: il s'agit ici de soutenir la stratégie européenne pour l'emploi, en particulier grâce à un suivi et un contrôle de la mise en œuvre des lignes directrices et recommandations à ce sujet, à une analyse de l'interaction entre cette stratégie et d'autres secteurs d'action et à une sensibilisation des acteurs régionaux et locaux aux défis de la politique dans le domaine,
- **protection sociale et intégration sociale**: le but visé est d'appuyer la méthode de coordination ouverte dans ce domaine, ainsi qu'à approfondir la compréhension de tous les aspects de la pauvreté et à analyser le lien entre cet objectif et d'autres domaines politiques,
- **conditions de travail**: cette section est destinée à apporter un soutien aux activités qui visent à améliorer les conditions et l'environnement de travail, dont la santé et la sécurité au travail,
- **lutte contre la discrimination et pour la diversité**: par cette section, l'Union œuvre pour que l'interdiction de la discrimination prévue à l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne soit appliquée et transposée efficacement dans la pratique et que cet objectif soit intégré dans toutes les stratégies communautaires,

- **égalité entre hommes et femmes**: dans cette section, on s'emploiera à mettre en œuvre de manière efficace le principe de l'égalité des sexes et à promouvoir l'intégration de cette dimension dans les stratégies de l'UE.

1.6 Le programme est ouvert aux institutions et acteurs publics et privés. Il s'adresse en particulier aux États membres, aux collectivités locales et régionales, aux services publics de l'emploi et aux instituts nationaux de statistique. Sont en outre habilités à y accéder les organismes spécialisés prévus par la législation communautaire, les universités et instituts de recherche, ainsi que les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales.

Le financement communautaire est attribué sous la forme soit d'un marché de services passé à la suite d'un appel d'offres, soit d'une subvention partielle (80 % au maximum) accordée après appel à propositions.

L'accompagnement de Progress doit s'effectuer via un seul comité de programme au lieu des quatre existants (en l'occurrence un pour chacun des quatre programmes d'actions spécifiques).

1.7 Il est prévu d'octroyer une enveloppe financière de 628,8 millions d'euros, pour la période de programmation qui couvre sept années, et de répartir ce montant entre les différentes sections du programme comme suit:

- emploi: 21 %
- protection sociale et inclusion: 28 %
- conditions de travail: 8 %⁽⁷⁾
- lutte contre la discrimination et pour la diversité: 23 %
- égalité entre les hommes et les femmes: 8 %⁽⁸⁾

Un plafond de 2 % du budget total du programme de Progress a été fixé pour les frais administratifs, en particulier pour son comité d'accompagnement. Une somme équivalant à 10 % des ressources budgétaires, c'est-à-dire 62,9 millions d'euros, soit environ 9,2 millions d'euros par an, n'est pas allouée à des sections précises mais sera affectée, en fonction des évolutions futures au cours de la période de programmation, à la constitution d'un «volant financier» qui sera redistribué chaque année par le comité du programme entre ses différents volets.

Résumé des principaux objectifs de Progress

Améliorer la connaissance et la compréhension de la situation dans les États membres par l'analyse, l'évaluation et le suivi des mesures.	Encourager l'élaboration d'outils statistiques, de méthodes et d'indicateurs.	Soutenir et suivre la mise en œuvre de la législation et des objectifs stratégiques de l'Union dans les États membres, et évaluer leurs incidences.	Promouvoir la création de réseaux, l'apprentissage mutuel, ainsi que l'identification et la diffusion des bonnes pratiques à l'échelon de l'Union.	Faire mieux connaître aux acteurs intéressés et au grand public les stratégies poursuivies dans le cadre de Progress.	Renforcer la capacité des principaux réseaux de l'Union à faire progresser et à appuyer les politiques communautaires.
---	---	---	--	---	--

⁽⁷⁾ Dans le domaine des conditions de travail, 266,4 millions d'euros sont en outre prévus pour financer la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Dublin) et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (Bilbao), sur la période 2007-2013.

⁽⁸⁾ Dans l'exposé des motifs justifiant sa proposition de décision sur Progress, la Commission a en outre annoncé que dans le domaine de l'égalité des sexes, elle déposerait bientôt une proposition pour la fondation d'un Institut européen du genre (IEG) dans laquelle elle prévoit à cette fin un budget de 52,7 millions d'euros pour la période 2007-2013. Sa création n'aura pas d'incidences budgétaires dans la mesure où cette somme a déjà été soustraite de la dotation proposée pour Progress.

2. Observations générales et particulières sur la proposition à l'examen

2.1 Si l'on veut réellement — comme le prévoit la stratégie de Lisbonne — que l'accroissement de la compétitivité dans une société fondée sur la connaissance s'accompagne d'une croissance économique durable et créatrice d'emploi, et aboutir dans le même temps à l'amélioration de la qualité du travail et au renforcement de la cohésion sociale, il s'avère particulièrement important de veiller à ce que des ressources et instruments financiers adéquats soient assurés dans tous les domaines d'action du programme Progress. En ce sens, le CESE se félicite expressément de la proposition de la Commission à l'examen concernant le programme Progress 2007-2013 et, dans le contexte notamment des contributions actuelles à l'évaluation à mi-parcours de Lisbonne, porte une grande attention à cette initiative. Avec le FSE, ce programme cadre représentera en effet l'un des principaux instruments de soutien à l'agenda de politique sociale 2006-2010 qui est lui aussi en passe d'être adopté. Malgré l'appréciation globale positive qu'il porte ainsi sur Progress, le Comité souhaiterait non seulement formuler quelques remarques d'ordre général portant sur ce nouvel outil financier communautaire mais faire également part de ses inquiétudes concernant quelques points concrets de la communication de la Commission qui appellent, de son point de vue, de plus amples clarifications ainsi que des précisions dans la proposition de décision à l'examen.

2.2 Objectifs généraux du programme

2.2.1 Dans le contexte de la stratégie de Lisbonne, le Comité juge positif que la proposition, indépendamment des discussions actuelles sur les pondérations et la configuration des perspectives financières pour la période 2007-2013, souligne sans la moindre ambiguïté la nécessité de pérenniser les instruments financiers communautaires existants dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales.

2.2.2 Rassembler plus étroitement dans un seul programme-cadre tous les instruments financiers communautaires du domaine de la politique sociale et de celle de l'emploi qui relèvent de la compétence administrative directe de la Commission peut sans conteste être considéré comme un moyen d'assurer les ressources financières voulues pour renforcer la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne et, plus particulièrement aussi, comme une contribution à la coordination des domaines d'action de la politique sociale dans le cadre de l'agenda qui la concerne.

2.2.3 Le CESE approuve pour l'essentiel les objectifs généraux de Progress, tels qu'ils sont consignés dans l'article 2 de la proposition. Par ailleurs, il serait souhaitable de mentionner explicitement parmi les objectifs le soutien aux échanges transnationaux d'acteurs pertinents disposant de capacité de transposition dans le domaine socio-politique, car pour de nombreux candidats potentiels aux financements de Progress, il s'agit là d'un point d'appui essentiel pour pouvoir participer aux projets européens.

2.2.4 À cet égard, le CESE a du mal à comprendre pour quelle raison la proposition de décision à l'examen se contente de parler, dans son article 2, paragraphe 4, de «promouvoir la création de réseaux, l'apprentissage mutuel, ainsi que l'identification et la diffusion des bonnes pratiques à l'échelon de l'Union». De l'avis du CESE, il y a lieu de compléter la liste des

objectifs généraux du programme Progress afin de veiller à ce que l'apprentissage mutuel qu'il doit encourager ne se limite pas aux acteurs au niveau communautaire mais qu'elle englobe également les échanges internationaux d'acteurs au niveau bilatéral et multilatéral entre les États membres. En outre, le CESE estime nécessaire que l'article 8 mentionne explicitement comme objectif «l'amélioration de la connaissance de tous les types de discrimination».

2.3 Cohérence et complémentarité avec d'autres domaines d'action

2.3.1 Le nouveau programme doit être considéré dans le contexte de l'effort de rationalisation que la Commission poursuit depuis 2003 dans le domaine de la politique économique et sociale et en particulier ici, dans celui de la politique de l'emploi. Vu sous cet angle, l'article 15 de la proposition de décision à l'examen, qui évoque les mécanismes et activités lancés en la matière par la Commission et les États membres pour coordonner les initiatives relevant de Progress avec les stratégies, instruments, et actions de l'Union et de la Communauté, apparaît lacunaire dans la mesure où il ne traite que d'un secteur d'action limité. En évoquant des mesures dans les domaines de la recherche, de la justice et des affaires intérieures, de la culture, de l'éducation et de la jeunesse, il mentionne certes des champs d'action importants qui nécessitent incontestablement une coordination avec l'emploi la formation initiale et continue et la sécurité sociale mais il en laisse d'autres complètement à l'écart, par exemple la politique régionale et de cohésion.

2.3.2 Tout à l'opposé, le Comité est d'avis que Progress devrait être aussi articulé avec d'autres domaines d'action qui exercent une influence au moins égale sur la conjoncture de l'emploi et le paysage de l'inclusion sociale, de l'égalité des chances, etc. Dans ce contexte, en plus de la priorité à la formation initiale et continue et à l'apprentissage tout au long de la vie, il faudrait en particulier prévoir aussi une coordination avec les stratégies et les activités du domaine de la politique économique, de la politique financière et de la politique de concurrence, afin de garantir qu'elles n'aillent ni l'une ni l'autre à l'encontre des objectifs généraux du programme au niveau européen et national. Le Comité recommande dès lors que l'on modifie en ce sens l'article 15, paragraphes 1 et 2, de la proposition de décision.

2.4 Cadre financier

2.4.1 Outre le cadre financier global de 628,8 millions d'euros pour l'exécution des mesures communautaires sur la période septennale de programmation, la Commission, à l'article 17 de la proposition de décision à l'examen, fixe le pourcentage minimal des ressources globales qui, dans cette enveloppe, sera alloué à chacun des volets du programme. De l'avis du CESE, la communication de la Commission omet d'expliquer clairement le rapport entre les montants évalués pour le programme global et les aides octroyées à l'heure actuelle au titre des programmes d'action existants. À cet égard, il serait particulièrement intéressant de disposer de données comparatives sur les programmes d'action en cours, notamment afin de pouvoir juger dans quelle mesure il a été dûment tenu compte de l'évolution du taux d'inflation et vérifier si le budget a bien pris en considération le récent élargissement de l'Union et celui qui est envisagé (UE à 25 plus la Bulgarie et la Roumanie). En la matière, la Commission n'a fourni jusqu'à présent que des données informelles.

2.4.2 Dans le contexte actuel du bilan à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne et vu la vaste étendue du contenu du programme, le CESE se demande sérieusement s'il est bien judicieux de s'en tenir, comme la Commission s'efforce de le faire, au statu quo budgétaire dans les domaines d'action de Progress. La Commission, au chapitre 2, paragraphe 3 de son exposé des motifs relatif à Progress, parle des «moyens financiers modestes» requis par l'agenda de politique sociale. Le Comité ne peut en aucun cas suivre cette argumentation; il a souligné à plusieurs reprises la nécessité de veiller, dans le cadre des prévisions financières, à une certaine «lisbonnisation» du budget communautaire, en tout cas si l'on veut pouvoir préciser que l'on assurera une base financière adéquate pour atteindre les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi et de l'agenda social et politique.⁽⁹⁾ En ce sens, le CESE milite résolument pour que dans les évaluations relatives à Progress, on se fonde sur une dotation budgétaire suffisante.

2.4.3 En outre, l'article 17 prévoit de plafonner les coûts d'administration à hauteur de 2 % de l'enveloppe globale de Progress (soit 12,6 millions d'euros) ainsi que de réserver une part de 10 % de ces ressources totales (c'est-à-dire 62,9 millions d'euros, ou environ 9,2 millions d'euros par an) pour constituer un «volant financier» redistribué chaque année par le comité du programme entre les différents volets de celui-ci. Autant le CESE est tout à fait conscient qu'en l'occurrence, une programmation de projet étalée sur une période de sept ans requiert une certaine souplesse compte tenu des évolutions futures, autant il lui paraît important d'insister sur la nécessité de garantir pleinement qu'en tout état de cause, la Commission et les États membres assurent la gestion de ces ressources, prévue selon de telles modalités et largement «autonome», sous le signe de la transparence et de la collaboration avec le Parlement européen.

2.4.4 De plus, le Comité est d'avis que la répartition des ressources entre les différents volets du programme Progress telle que proposée par la Commission mérite d'être précisée plus avant. L'article 8, par exemple, assigne à l'objectif «d'égalité des sexes» un rang de thématique fondamentale de Progress. Dans le cadre financier (article 17), ce volet du programme est toutefois doté de moyens nettement moindres que d'autres visées. Comment justifier pareil traitement? Faire valoir à ce propos que le budget du futur Institut européen du genre (52,7 millions d'euros) a été défalqué de celui de Progress n'apparaît pas satisfaisant dans la mesure où l'on ignore encore totalement quels seront le mandat, la structure et le mode de fonctionnement de cet organisme. De l'avis du Comité, une telle pénurie de ressources dans le domaine de l'égalité entre les sexes et de l'égalité des chances est dénuée de toute justification objective, notamment dans le contexte de l'objectif de Lisbonne concernant le taux d'activité des femmes, la discrimination dont elles font l'objet sur le marché du travail ainsi que les disparités en terme de salaires et l'intégration de la dimension de genre. Dans ce contexte, le CESE préconise que l'on prévoie pour l'Institut européen du genre un financement spécifique plutôt que de le soustraire du budget prévu pour Progress, lors de l'élaboration du cadre financier afférent, démarche que semble suivre selon toute apparence le document à l'examen.

2.5 Rationalisation au niveau de la Commission

2.5.1 En ce qui concerne les objectifs de simplification et de rationalisation que la Commission s'est assignés, il convient de noter que ce faisant, elle étend désormais au domaine des poli-

tiques de soutien l'approche rationalisatrice qu'elle poursuit depuis 2003 dans ceux de la protection sociale et de l'emploi. Le Comité estime que cette simplification et cette rationalisation sont foncièrement positives à condition qu'elles aboutissent effectivement à réduire les coûts, à éviter les doublons et introduire plus de clarté et de transparence dans les rouages administratifs.

2.5.2 Dans ce contexte, le Comité souhaiterait toutefois faire part de certaines difficultés liées à la conversion de programmes spécifiques clairement définis en un programme unique, nettement plus vaste et dont la gestion pourrait s'avérer moins aisée. Étant donné que ce nouveau projet couvre un éventail thématique extrêmement large, est-il possible d'assigner à chacune des sections du programme une mise en œuvre similaire pour tous les objectifs — et est-il judicieux de le faire? Les moyens financiers proposés suffisent-ils d'ailleurs pour ce faire? Il convient, en tout état de cause, de prendre des précautions pour éviter que, face à un programme couvrant un spectre aussi large, la simplification administrative n'entraîne dans son sillage une perte de ces approches focalisées qui restent indispensables dans les différents domaines du programme. Il y a lieu de garantir que la simplification administrative annoncée n'entraînera pas simplement une meilleure gestion du programme sur le plan technique, mais qu'elle aboutira aussi à donner aux contenus de ce programme une structuration plus favorable aux groupes qu'il cible.

2.6 Comité de programme et rôle des États membres

2.6.1 L'article 13 de la proposition de la Commission précise que dans l'exécution du programme la Commission doit être assistée par un comité de programme unique, au lieu des quatre qui existaient jusqu'à présent (soit un par programme d'action). Sa composition variera et il réunira des représentantes et représentants nationaux selon diverses configurations, en fonction de chaque sujet à traiter.

2.6.2 On peut s'interroger sur la manière dont un tel comité doit fonctionner et être composé pour garantir que les objectifs généraux et spécifiques de chacun des cinq domaines du programme soient pris en compte comme il convient et en temps opportun. Cet impératif ne va-t-il pas entraîner un accroissement énorme des charges administratives et, en particulier, de gros besoins en matière de coordination interministérielle au niveau des États membres? Quelles en seront les implications, en particulier pour les petits États membres et plus encore, dans le cas présent, pour les nouveaux adhérents? De manière générale, il convient de veiller à ce que la rationalisation effectuée au niveau de la Commission n'aboutisse pas à un alourdissement des charges administratives pour les États membres et à ce que les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile soient pris en compte de manière appropriée dans la gestion du programme.

2.6.3 Le CESE tient à souligner en outre que la rationalisation ne peut pas conduire à des régressions dans la mise en œuvre du programme, notamment en ce qui concerne la transparence des travaux du comité ou l'influence des États membres dans le processus de décision et le choix des projets. La gestion, la poursuite des objectifs, la participation mais aussi le contrôle et le suivi effectués par la Commission doivent en tout état de cause continuer à être assurés au niveau de qualité requis et avec la même ampleur qu'actuellement.

⁽⁹⁾ Voir à cet égard l'avis du CESE du 9 février 2005 «Politique de l'emploi: le rôle du CESE après l'élargissement et dans la perspective du processus de Lisbonne» (rapporteur: M. Greif), paragraphe 6.8.

2.7 Simplification pour les utilisateurs finals et accès au programme

2.7.1 Selon la Commission, la rationalisation qui est proposée doit renforcer la visibilité, la clarté et la cohérence des instruments et, de ce fait, profitera avant tout à l'utilisateur final. Pour les bénéficiaires potentiels, il devrait être plus aisé de solliciter un financement au titre des différentes sections du nouveau programme, grâce à l'approche normalisée et aux modalités de mise en œuvre harmonisées. C'est ainsi que l'utilisateur devrait avoir accès à un «guichet unique», une mesure qui a notamment son importance lorsque le même projet poursuit des objectifs relevant de plusieurs sections du programme.

2.7.2 En ce qui concerne bon nombre des idées avancées à propos de la rationalisation et d'une meilleure répartition des ressources, il est toutefois difficile d'estimer, si l'on ne connaît pas les dispositions d'application concrètes, dans quelle mesure il est possible de concilier les différents types d'objectifs, à savoir: (a) une structure de programme plus vaste et centralisée, (b) une administration légère et efficace à tous les niveaux (Commission, États membres, acteurs de projets), (c) des exigences en matière de rapports et de sécurité des mécanismes financiers, (d) un accès au programme aussi direct et large que possible pour tous les groupes visés. À cet égard, il est nécessaire d'élaborer une stratégie active par le biais de dispositions d'application, afin de résoudre les conflits — prévisibles — entre les différents objectifs. De l'avis du Comité, l'un des facteurs, et non des moindres, qui conditionneront le succès du nouveau programme sera que les utilisateurs ressentent eux aussi les retombées de la simplification mise en avant par la Commission. Le Comité estime dès lors que la possibilité d'atteindre vraiment les objectifs requis de simplification et de rationalisation sous une forme qui soit une plus-value pour les utilisateurs dépendra essentiellement des modalités de mise en œuvre qui devront être promulguées (notamment le guichet unique).

2.7.3 C'est essentiellement dans la mesure où l'accès au programme et aux projets aura été facilité pour les demandeurs informés, ou, autrement dit, dans la mesure où l'on aura pu faire pièce à une restriction de son accessibilité pour les projets, que l'on pourra juger si les moyens communautaires sont mis en œuvre d'une manière «proche du citoyen». Au vu du périmètre taille imposant atteint à présent par le programme, des enseignements tirés des autres programmes d'action et initiatives communautaires ainsi que de l'expérience que l'on acquiert actuellement avec les nouvelles dispositions en matière financière, il apparaît que des mesures spécifiques devront être prises pour que les modalités d'exécution n'exercent pas un effet dissuasif sur les «petits demandeurs». La question qui se pose est donc celle-ci: quelles mesures «compensatoires» peut-on arrêter à cet égard si l'on veut que pour les organisations de la société civile qui ne disposent ni de spécialistes de projets, ni d'une grosse infrastructure comptable, Progress reste non seulement utilisable mais aussi attrayant et raisonnablement accessible malgré ses exigences administratives alourdies (présentation de garanties bancaires ou de certificats de solvabilité, attestation de contrôle de la gestion et des comptes, etc.)?

2.8 Coopération avec des organisations de la société civile

2.8.1 L'article 9.2 (description des mesures pour atteindre les objectifs) fixe les conditions suivantes pour la ligne d'action «apprentissage mutuel, activités de sensibilisation et de diffusion»: «forte dimension communautaire», «envergure» appropriée, «réelle valeur ajoutée au niveau de l'Union», ainsi que

responsabilité limitée incombant à des «autorités nationales ou subnationales», notamment. Les critères cités sont vagues et laissent une grande marge d'interprétation. Le Comité préconise dès lors de garantir que la stricte application de ces critères lors de la publication ou du dépôt des demandes n'aboutisse pas à un resserrement marqué du programme sur certains grands projets et sur certains groupes cibles et acteurs.

2.8.2 L'article 2.5 de la proposition de décision mentionne parmi les objectifs généraux de Progress celui de «faire mieux connaître aux parties prenantes et au grand public les politiques de l'Union». Il n'est réalisable que si toute la palette des acteurs au niveau européen, national et local peut continuer à développer ses activités dans les domaines d'action du programme touchant à la politique sociale. Dans ce contexte, l'objectif de simplification et de rationalisation suscitera l'adhésion du CESE si avant tout il a notamment pour effet de faciliter l'accès au programme pour toutes les parties prenantes, en particulier les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile, et s'il n'aboutit pas à restreindre l'accessibilité des ressources communautaires.

2.8.3 Sur ce point, le CESE s'inquiète de ce que sur la liste des acteurs habilités à bénéficier de Progress (article 10 «accès au programme»), on ait introduit pour les ONG une restriction qui n'y laisse que celles actives à l'échelon européen. L'article 10 («Accès au programme») ne mentionne pas les ONG au niveau national. Bien que les acteurs organisés au niveau européen jouent un rôle important, le Comité est convaincu que les véritables échanges, la formation de réseaux, l'identification et la diffusion de bonnes pratiques, ainsi que l'apprentissage mutuel s'effectueront avant tout via les organisations qui disposent de pareille expérience dans un domaine donné et sont actives à l'échelle nationale, régionale ou locale. Le CESE estime que dans ce contexte, réaliser des actions à caractère supranational et garantir un échange d'expérience dans le cadre de l'Union européenne est tout aussi important que de s'associer formellement au niveau européen. Il propose par conséquent que l'énoncé proposé par la Commission soit reformulé afin que les acteurs habilités soient simplement les organisations non gouvernementales dont l'action s'inscrit dans un cadre européen.

2.8.4 Le Comité suggère dès lors que la Commission apporte aux articles 2, 9 et 10 les clarifications et les retouches d'harmonisation requises pour qu'il soit possible de concrétiser un des objectifs primordiaux qu'elle s'est fixés, la coopération avec les organisations de la société civile.

3. Résumé

3.1 De manière générale, le CESE se félicite de la proposition de la Commission à l'examen concernant le programme Progress 2007-2013 et porte une grande attention à cette initiative, dans le contexte notamment des contributions actuellement formulées pour l'évaluation à mi-parcours de Lisbonne. Ce programme-cadre représente l'un des principaux instruments de soutien dans le domaine des affaires sociales et de l'emploi et couvre une période plus longue que l'agenda pour la politique sociale 2006-2010. Pour la simple raison que Progress comprend dès lors des dispositions sur le long terme, le Comité a émis des réserves sur quelques points concrets de la communication de la Commission qui demandent que l'on apporte de plus amples clarifications ainsi que des précisions dans la proposition de décision à l'examen.

3.2 Il s'agit en particulier de réflexions concernant: a) la cohérence du programme avec d'autres domaines d'action de la Communauté, b) sa dotation financière et la répartition de ses moyens, c) un élargissement de son accès et sa praticabilité pour les utilisateurs finals en dépit de la rationalisation entreprise au niveau de la Commission, d) la transparence et la participation au sein de son conseil de programmation, e) l'implication de la société civile.

3.3 Le CESE espère que dans la perspective de la réalisation des objectifs de Lisbonne, les considérations développées sur ces points, en particulier celles touchant au cadre financier seront prises en compte dans la suite du processus décisionnel concernant Progress.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

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

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil et du Parlement européen concernant la poursuite de la coopération européenne visant la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur»

[COM(2004) 642 final — 2004/0239 (COD)]

(2005/C 255/14)

Le 20 janvier 2005, 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 15 mars 2005 (rapporteur: M. SOARES).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 144 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1 L'article 149, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que «La Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique».

1.2 Le 24 septembre 1998, le Conseil des ministres a adopté une recommandation sur la coopération européenne visant à garantir la qualité de l'enseignement supérieur, dans laquelle les États membres étaient invités à soutenir ou à créer des systèmes d'évaluation de la qualité et à encourager les établissements d'enseignement supérieur et les autorités compétentes à coopérer et à procéder à des échanges d'expériences en la matière. La Commission aurait la charge d'appuyer cette coopération et de faire rapport sur la réalisation des objectifs au niveau européen et national.

1.3 Le rapport présenté par la Commission ⁽¹⁾ fait état de progrès importants dans la création de systèmes de garantie de la qualité et en matière de promotion de la coopération mais il souligne qu'ils ne sont pas suffisants, ce qui justifie des mesures plus radicales de nature à améliorer l'enseignement supérieur et à le rendre plus transparent et fiable pour les citoyens européens ainsi que pour les étudiants et les enseignants d'universités des autres continents.

1.4 En septembre 2003, les ministres européens de l'éducation, réunis à Berlin, dans le cadre du processus de Bologne et de la réalisation de l'espace européen de l'enseignement supérieur, ont conclu que les systèmes de garantie de qualité basés sur des éléments essentiels tels que l'évaluation interne ou externe des programmes des établissements d'enseignement, la participation des étudiants, la publication des résultats et la participation au niveau international, avait été de manière générale mis en place dans tous les États membres.

⁽¹⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions (COM) 620 final du 30.9. 2004).

1.5 A cette époque ils ont décidé de demander au Réseau européen de garantie de la qualité de l'enseignement supérieur (l'ENQA ⁽²⁾) d'élaborer un ensemble de normes, de procédures et de lignes directrices communes relatives à la garantie de la qualité, d'étudier les moyens d'assurer une évaluation appropriée par des pairs des agences de garantie de qualité et/ou d'accréditation, et de présenter les résultats de cette étude aux ministres en 2005, via le groupe de suivi.

1.6 Les ministres de l'éducation se sont aussi engagés à soutenir le développement du processus de garantie de la qualité au niveau institutionnel, national et européen et ont attiré l'attention sur la nécessité de définir des critères et des méthodes communs dans ce domaine. De même, ils ont insisté sur le fait que, conformément aux principes de l'autonomie institutionnelle, la responsabilité de la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur incombait en premier lieu à chaque établissement, jetant ainsi les bases d'une vraie responsabilisation du monde universitaire dans le cadre du système de certification de la qualité au niveau national.

1.7 Finalement, ils ont donc décidé qu'à partir de 2005, les systèmes nationaux de garantie de qualité devraient inclure:

- Une définition des responsabilités des organismes ou établissements concernés;
- l'évaluation des programmes ou des établissements, y compris l'évaluation interne, l'évaluation externe et la participation des étudiants ainsi que la publication de résultats;
- un système d'accréditation, de certification ou des procédures comparables;
- la participation au niveau international, la coopération et la création de réseaux.

1.8 En vertu des dispositions de l'article 149, paragraphe 4, du traité, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement européen la proposition de recommandation ⁽³⁾ à l'examen, soumise pour avis au Comité économique et social européen.

1.9 Le CESE comprend les raisons invoquées par la Commission et souscrit aux principes énoncés en vue d'implanter une culture de la qualité de l'enseignement et d'améliorer cette qualité au travers de l'institutionnalisation de bonnes pratiques et du développement de la gestion de la qualité au niveau européen. L'application systématique de méthodes de garantie de la qualité en tant qu'instrument d'amélioration continue de la qualité elle-même est le meilleur moyen d'offrir un véritable enseignement supérieur de qualité dans les établissements d'enseignement de l'Union, en favorisant l'enseignement de qualité dans les établissements universitaires des différents États membres et en facilitant la comparabilité des différents systèmes éducatifs.

1.10 Le CESE réaffirme son point de vue selon lequel il est extrêmement important, d'aborder la qualité de l'enseignement supérieur dans une perspective communautaire et il est d'accord avec la Commission en ce qui concerne l'orientation suivie pour atteindre les objectifs fixés dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne, et plus concrètement des conclusions du Conseil européen, réuni à Barcelone en mars 2002, selon lesquelles les

systèmes européens d'éducation et de formation doivent devenir une référence mondiale de qualité en 2010.

2. Proposition de recommandation

La proposition présentée par la Commission, basée sur la recommandation de 1998, vise à contribuer de manière concrète à la réalisation de l'objectif de la reconnaissance mutuelle des systèmes et des évaluations visant à la garantie de la qualité dans toute l'Europe.

2.1 La recommandation prévoit cinq étapes pour la reconnaissance mutuelle et recommande aux États membres:

2.1.1 d'exiger de tous les établissements supérieurs opérant sur leur territoire qu'ils introduisent ou développent de rigoureux mécanismes internes de garantie de la qualité;

2.1.2 d'exiger de toutes les agences de garantie de la qualité ou d'accréditation opérant sur leur territoire qu'elles réalisent leurs évaluations en toute indépendance et qu'elles appliquent les critères de garantie de la qualité définis dans la recommandation du Conseil de septembre de 1998 ainsi qu'un ensemble, accepté par tous, de normes, procédures et lignes directrices, à des fins d'évaluation;

2.1.3 d'encourager les agences de garantie de la qualité et d'accréditation, en liaison avec les organisations représentatives de l'enseignement supérieur, à mettre en place un «registre européen des agences de garantie de la qualité et d'accréditation», tel que décrit en annexe, et de définir les conditions d'inscription sur ce registre;

2.1.4 de permettre aux établissements d'enseignement supérieur opérant sur leur territoire de choisir parmi les agences de garantie de la qualité ou d'accréditation figurant sur le registre européen une agence répondant à leurs besoins et à leur profils;

2.1.5 d'accepter les évaluations réalisées par chacune des agences de garantie de la qualité et d'accréditation répertoriées dans le registre européen comme une base de décision pour l'octroi d'agrèments ou de subventions aux établissements de l'enseignement supérieur, y compris sur des questions telles que leur éligibilité pour les bourses d'études ou prêts aux étudiants.

2.2 et il est demandé à la Commission dans la proposition de:

- continuer, en étroite collaboration avec les États membres, à soutenir la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur, les agences de garantie de la qualité et d'accréditation, les autorités compétentes et les autres organismes opérant dans ce domaine;

- présenter tous les trois ans au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions des rapports sur l'évaluation des systèmes de garantie de la qualité dans les différents États membres et sur les activités européennes en la matière, y compris sur les progrès obtenus pour ce qui est des objectifs poursuivis.

⁽²⁾ Cette structure a été créée en 2000 et elle intègre 50 agences de garantie de la qualité ou d'accréditation de 30 pays européens.

⁽³⁾ Faisant suite à l'évaluation de la recommandation 98/561/CE du Conseil, du 24 septembre 1998, relatives à la coopération européenne en vue de la garantie de la qualité de l'enseignement supérieur.

3. Observations du CESE

3.1 Observations générales

3.1.1 L'exigence d'une qualité élevée dans l'éducation et la formation est un élément central si l'on veut atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Dans ce contexte, le CESE réaffirme l'importance d'une plus grande mobilité des étudiants et des travailleurs pour le développement de la société de la connaissance dans l'espace européen. Cette mobilité peut constituer un élément fondamental pour la réalisation d'un marché du travail européen et pour la construction d'une société plus compétitive et basée sur la connaissance.

3.1.2 La proposition de recommandation va dans ce sens dès lors que pour réussir cette mobilité, il est nécessaire de garantir la reconnaissance mutuelle des qualifications et des diplômes, ce qui exige la mise en place de mécanismes efficaces et cohérents au niveau européen, qui associent toutes les parties concernées. Parmi ceux-ci, l'instauration de méthodes appropriées pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur dans l'espace européen et pour son accréditation revêt une importance particulière.

3.1.3 Toutefois, le CESE estime que ces mécanismes d'évaluation, qui sont bien évidemment importants pour le renforcement de la qualité et de la crédibilité de l'enseignement supérieur, ne sauraient dépendre trop étroitement des besoins immédiats du marché dès lors que les objectifs du premier s'inscrivent dans le long terme et la perspective, à commencer par la recherche fondamentale.

3.1.4 Par ailleurs, le CESE souligne que le financement de l'enseignement supérieur demeure un élément clé pour concrétiser les objectifs essentiels et il ne serait pas juste que les établissements d'enseignement supérieur soient empêchés d'accéder aux agences d'évaluation et d'accréditation de qualité supérieure par des contraintes financières.

3.1.5 L'initiative actuelle de la Commission qui est présentée dans la proposition de recommandation du Conseil est en accord avec la position que le Comité avait formulée en 1997⁽⁴⁾ lorsqu'il affirmait notamment que:

- «La recommandation doit se fonder sur l'adoption de systèmes d'assurance qui incluent des méthodes d'évaluation homologables et utilisables par tous ceux qui acceptent volontairement l'évaluation comme aide à l'amélioration de la qualité et non comme quelque chose d'imposé».
- «Le principe d'autonomie des universités ne saurait être remis en question (...). Toutefois il importe que les citoyens sachent quels sont les établissements d'enseignement au niveau européen qui ont recours dans leur organisation à l'évaluation comme méthode systématiquement appliquée d'assurance de la qualité (...) quels sont les établissements qui utilisent des méthodes homologues d'évaluation de la qualité (...)».
- «Indépendamment des critères propres que chaque État membre et chaque établissement d'enseignement peut utiliser, la Commission devrait encourager l'application de critères communs permettant de mesurer, dans un contexte européen, les niveaux de qualité des enseignements dispensés dans une perspective communautaire».

⁽⁴⁾ Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de recommandation du Conseil concernant la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur» (COM(97) 159 final – 97/0121 (SYN) – JO C 19 – 20.1.1998 -

3.1.6 Le CESE est conscient du besoin qu'ont les jeunes européens et les citoyens en général de connaître les niveaux de qualité des différents établissements d'enseignement supérieur.

Mais les normes et les critères utilisés pour l'évaluation où l'accréditation de ces derniers doivent servir de points de référence pour accroître la transparence et la comparabilité dans l'espace européen, tout en contribuant davantage à la diversité des établissements et à leur adéquation aux besoins de la société actuelle qu'à l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, expressément exclue du traité sur l'Union.

3.1.7 Dans le contexte d'une société de la connaissance comme fondement de la création de l'espace économique, social, technologique et culturel le plus avancé du monde, les systèmes de garantie de la qualité et les processus visant à la qualité totale constituent une base incontournable du progrès et du meilleur service fourni au client ou à l'utilisateur.

En conséquence, les États membres doivent mettre à la disposition des établissements d'enseignement supérieur des moyens appropriés pour développer les processus d'évaluation de la qualité en vue de l'amélioration du produit de l'enseignement. Par ailleurs, il y a lieu d'intensifier les relations entre le monde universitaire et la société pour permettre une meilleure intégration sur le marché du travail des jeunes ayant une formation supérieure, ce qui suppose que les partenaires sociaux participent davantage aux systèmes de garantie de la qualité des établissements d'enseignement supérieur et une meilleure connaissance des besoins futurs du marché du travail.

3.1.8 Le CESE réaffirme deux principes essentiels pour atteindre les objectifs visés dans le domaine de la reconnaissance mutuelle, qui devraient faire l'objet d'une mention expresse dans le texte de la recommandation aux États membres:

- les systèmes de garantie de la qualité ne sauraient être imposés mais doivent être acceptés par les acteurs concernés, en particulier par les enseignants et les autorités universitaires, et ils doivent avoir pour but ultime de contribuer à l'amélioration de l'enseignement supérieur dispensé dans les États membres;
- les établissements d'enseignement supérieur doivent disposer des moyens nécessaires au financement des structures de promotion, de soutien et de mise en œuvre des méthodes et des techniques visant la qualité, notamment en vue de la participation indispensable de ceux qui dispensent l'enseignement.

3.2 Observations particulières

3.2.1 Le CESE souscrit à l'idée selon laquelle les critères et les normes applicables dans chaque établissement en tant que moyens de faire évoluer les méthodes d'évaluation de la qualité doivent découler du contexte dans lequel l'établissement lui-même opère.

Ces mécanismes internes de garantie de la qualité ainsi que l'utilisation de compétences acquises et des résultats de l'apprentissage doivent constituer les éléments essentiels à partir desquels il sera possible d'apporter des améliorations systématiques. De telles améliorations devront répondre avant tout à l'évolution des besoins de la société, besoins qui seront relayés par des panels auxquels participeraient les parties intéressées (enseignants universitaires, professionnels et diplômés, experts dans les domaines en question, étudiants et partenaires sociaux).

3.2.2 Le CESE juge positive l'élaboration d'un manuel de l'ENQA sur les procédures de garantie de la qualité, comprenant un certain nombre de modèles ou protocoles, acceptés par tous et basés sur les bonnes pratiques adoptées dans les États membres. Toutefois, ce manuel devra insister le plus possible sur la promotion de la garantie de la qualité dans les établissements qui n'y ont pas recours et sur le renforcement de son utilisation dans ceux qui la pratiquent déjà.

Il est également d'accord avec la Commission quant à la nécessité de définir des principes en ce qui concerne la garantie de la qualité au niveau européen, principes qu'il faudrait intégrer dans le manuel ENQA, notamment l'autonomie universitaire, la responsabilité publique et l'indépendance des agences externes d'évaluation et/ou d'accréditation, la proportionnalité et l'équité, et auxquels toutes les parties intéressées pourront adhérer.

3.2.3 Le CESE estime qu'il est indispensable de faire en sorte que les agences qui procèdent aux évaluations externes des établissements d'enseignement supérieur répondent aux normes les plus élevées d'indépendance et de professionnalisme.

Il importe néanmoins de clarifier ce que l'on entend par indépendance et la question de savoir si les agences peuvent avoir ou non un but lucratif. En ce qui concerne l'indépendance, il faut faire en sorte qu'elle soit réelle par rapport aux organismes soumis à évaluation, ce qui amène la deuxième question à savoir: ces agences peuvent-elles ou non avoir un but lucratif? Il est clair que les agences doivent disposer des moyens nécessaires à leur fonctionnement (y compris au travers de la rémunération des services prestés) mais si elles se rapprochaient davantage d'une entreprise, c'est-à-dire si leur activité avait une finalité clairement lucrative, cela pourrait compromettre leur indépendance.

3.2.4 La création d'un Registre européen des agences de garantie de la qualité et d'accréditation est une idée intéressante et consensuelle mais la recommandation n'est pas claire quant aux mécanismes de gestion du registre inhérents à l'évaluation et à la garantie de la qualité des agences d'évaluation elles-mêmes, et qui, en dernier ressort, rendent possibles l'acceptation et la reconnaissance des qualifications au sein de l'espace européen et à l'étranger.

3.2.4.1 Le CESE recommande à la Commission d'envisager la possibilité d'inclure dans le registre des rubriques qui permettent de distinguer d'une part les accréditations qui établissent des références européennes de base pour les principaux domaines de professions et d'autre part des dispositifs de qualité ou d'accréditation intervenant dans des domaines spécialisés ou spécifiques.

3.2.5 Le Comité juge positive l'idée de responsabiliser les établissements d'enseignement supérieur, en les laissant choisir l'agence de garantie de la qualité et d'accréditation qui correspondra le mieux à leurs besoins et à leur profil, pourvu que celle-ci figure dans le registre européen des agences de garantie de la qualité et qu'elle soit reconnue par les pays qui y participent comme étant indépendante, fiable et de qualité.

La possibilité pour les universités de développer une stratégie d'accréditation qui corresponde le mieux possible aux missions et aux objectifs spécifiques qui leur sont assignés ne peut néanmoins conduire à une stratification des établissements via la qualité des agences choisies.

Le CESE avertit que l'on court le risque de voir la différenciation de la qualité des agences de garantie de la qualité et d'accréditation déterminer la qualité de l'évaluation et partant, conduire à la stratification des établissements de l'enseignement supérieur eux-mêmes.

3.2.6 Le CESE estime qu'il importe que les systèmes de qualité ou d'accréditation existant au niveau national s'articulent avec les dispositifs européens d'accréditation.

En effet, les États membres sont responsables de l'organisation des systèmes nationaux de garantie de la qualité ou d'accréditation dont ils ont besoin pour prendre des décisions positives ou négatives en matière d'octroi d'agrément et de financement des établissements universitaires mais il faut que leurs compétences s'articulent avec les dispositifs européens d'accréditation de manière à faciliter la reconnaissance mutuelle des qualifications et des diplômes.

Les critères ou certifications d'accréditation des pays tiers peuvent constituer des instruments de promotion de l'image de marque de ces établissements et qui ne seraient pas financés par l'État.

Bien que ces alternatives ne soient pas similaires du point de vue des décisions et de la responsabilisation des États membres quant à un enseignement de qualité, il juge positif le soutien de la Commission à «la phase d'instauration et d'essai de l'évaluation et de l'accréditation transnationales de programmes d'études simples et conjoints» et le fait qu'elle soit «disposée à soutenir des propositions émanant d'organisations professionnelles spécifiques en vue de l'instauration de l'accréditation européenne dans des domaines comme la médecine ou l'ingénierie». Cela pourrait constituer un pas important pour faire progresser cette «reconnaissance mutuelle» qui a fait l'objet de tant de débats.

3.2.7 La participation de toutes les parties intéressées est l'un des principes sur lesquels la recommandation fonde les systèmes de garantie de la qualité.

Le CESE estime que les acteurs économiques et sociaux peuvent jouer un rôle important en contribuant au processus avec leur expérience spécifique qui peut être d'une grande utilité du point de vue méthodologique. Les organisations de chefs d'entreprise et de travailleurs, en tant qu'acteurs véhiculant les préoccupations du marché du travail, aux côtés d'autres parties directement concernées, doivent pouvoir jouer un rôle important dans tout ce processus d'amélioration systématique de la qualité de l'enseignement supérieur en Europe.

Bruxelles, le 6 avril 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 relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)»

[COM(2004) 496 final — 2004/0168 (COD)]

(2005/C 255/15)

Le 8 novembre 2004, le Conseil de l'Union européenne, a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

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 18 mars 2005 (rapporteur: M. NOLLET).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005) le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 118 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le 1^{er} mai 2004 s'est ouvert une nouvelle page de l'histoire de l'Europe.

1.2 Après une longue période de préparatifs, dix nouveaux pays ont rejoint les quinze membres de l'union européenne. Cela offre de nouvelles possibilités et perspectives de développement. Pour gagner en efficacité, les institutions de l'Union doivent être plus proches des citoyens et de la vie locale et régionale et communautaire. Cela suppose d'accorder une plus grande attention à la qualité de la législation communautaire.

1.3 L'instauration d'un nouvel instrument juridique de coopération transfrontalière revêt par conséquent un caractère prioritaire dans le cadre d'un approfondissement de ce dialogue et un nouveau défi qu'il convient de relever.

1.4 La Commission a adopté le 14 juillet 2004 une proposition de 5 nouveaux règlements pour la remise à jour des fonds et instruments structurels pour la période de 2007-2013, parmi lesquels figure une proposition de nouveau règlement établissant un groupement européen de coopération transfrontalière dénommé GECT.

1.5 Pour la Commission le GECT est une réponse pragmatique à une demande exprimée par des États membres. Elle propose un instrument facultatif et optionnel pour la mise en place d'une structure de gestion transfrontalière.

1.6 Pour la Commission il n'y a pas de remise en cause des compétences dévolues aux États membres. Ceux-ci sont responsables de l'utilisation des fonds structurels.

1.7 La Commission, en connaissance de cause, n'a pas voulu aller dans les détails de la convention. Elle laisse cette faculté aux acteurs de mettre au point leurs statuts.

1.8 Pour la Commission les États membres peuvent aller plus loin. Le GECT est facultatif.

1.9 La Commission (au moment de la rédaction de ce projet d'avis) doit encore transmettre au CESE une note complémentaire sur les aspects juridiques.

1.10 La Commission délibérément n'a pas recherché avec ce nouvel instrument (GECT) à régler d'autres aspects fiscaux. Le GECT optera pour le régime fiscal d'un état membre de son choix.

1.11 La Commission ne recherche pas une harmonisation et confirme ainsi qu'elle n'a pas souhaité rédiger un règlement plus détaillé. *Le problème d'harmonisation fiscale n'ayant pas été soulevé dans la discussion au groupe de travail du CESE, cette position de la Commission ne répond pas aux préoccupations de simplification en matière de gestion.*

1.12 La Commission n'a pas voulu faire le travail des États membres et souligne ainsi que le GECT est et restera un instrument de subsidiarité.

1.13 La Commission, sur base de son expérience, estime qu'il est impossible de rédiger un modèle détaillé.

1.14 Pour la Commission, les ONG n'exercent pas un pouvoir d'autorité publique.

1.15 La Commission a donc prévu un cadre minimum. A titre d'exemple les Universités peuvent être bénéficiaires.

1.16 La Commission confirme que l'on peut être bénéficiaire des fonds structurels sans avoir recours à un GECT.

1.17 La Commission estime que le grand avantage de sa proposition de règlement relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière GECT permettra dès 2007 d'être d'application sans attendre d'éventuelles révisions législatives dans des États membres.

1.18 Le Comité des régions le 18 novembre 2004 a rendu un avis globalement favorable et présente quelques amendements dont notamment le suivant: Le comité des régions propose de modifier le nom du nouvel instrument juridique en remplaçant la désignation d'un groupement européen de coopération transfrontalière GECT par l'Association européenne de coopération transeuropéenne AECT. Selon le Comité des régions cette nouvelle dénomination aurait pour avantage de permettre d'utiliser l'instrument juridique en question pour la coopération transnationale, interrégionale au sens de l'article 1e de la proposition de règlement.

2. Observations générales

2.1 Le CESE a pris connaissance de la proposition de règlement relatif à l'instauration d'un groupement européen de coopération transfrontalière (ou d'une association européenne de coopération transeuropéenne (AECT) comme le propose le Comité des régions).

2.2 Le CESE d'une manière générale se rallie à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) et aux objectifs visés.

2.3 Le CESE prend acte de l'argumentation de la Commission et, notamment de l'aspect non obligatoire de la création du GECT.

2.3.1 Le GECT est de nature à faciliter la coopération transfrontalière, par exemple au niveau des circuits financiers.

2.3.2 Le GECT peut concerner différents partenaires dans plusieurs pays. Compte tenu notamment de l'augmentation du nombre de frontières terrestres et maritimes de la Communauté suite à son élargissement, il est nécessaire de faciliter le renforcement de la coopération interrégionale de la Communauté.

2.3.3 Le GECT n'est pas limitatif et n'est pas un obstacle à des accords de coopération plus avancés. Le GECT ne remplace pas l'eurorégion.

2.4 Le CESE soutient l'initiative de la Commission relative à un nouvel instrument juridique pour faciliter la coopération. Ces règlements additionnels visent à faciliter la coopération effective, mais une disposition plus explicite concernant la participation des partenaires sociaux ainsi que des autres orga-

nisations concernées de la société civile aux accords de suivi fait défaut.

2.5 Par ailleurs, le fondement juridique de cette disposition reste ambigu. Il conviendrait de clarifier la relation entre le FEDER (art 18) et le GECT, notamment lorsque les États membres confèrent au GECT la responsabilité de la gestion.

2.6 Le CESE souhaite également examiner si les exigences de programmation de gestion, de contrôle et de mise en oeuvre permettent aux États membres de coopérer efficacement et de tirer des enseignements des programmes Interreg. Les procédures de programmation et de documentation élaborées (pour débiter 2007-2013) devraient être utilisées pour améliorer la participation des citoyens et des partenaires sociaux, ainsi que des autres organisations concernées de la société civile. La disposition de mise en oeuvre portant sur la publicité des programmes opérationnels (article 12/6 d) doit donc être rédigée dans les délais.

2.7 Le CESE estime que le GECT peut certainement être un outil intéressant pour la coopération transfrontalière et une solution à bien des écueils nationaux.

2.8 Le CESE exprime cependant certains doutes concernant la reconnaissance du GECT, en terme de procédures financières et d'autorités de gestion nationales.

2.9 Les fonds structurels sont considérés comme devant être un levier au service d'une stratégie de mise en oeuvre par les acteurs du développement avec la participation la plus large possible des citoyens. Les acteurs économiques et sociaux locaux et régionaux sont reconnus comme acteurs de développement. Il serait intéressant qu'ils puissent être explicitement concernés par la création d'un GECT.

2.10 Le CESE considère la coopération transfrontalière comme étant essentielle. La Commission (même si le GECT est facultatif) devrait proposer un modèle aux acteurs concernés. Ce modèle ne devant pas être une contrainte supplémentaire imposée aux futurs GECT, mais bien un modèle de bonne pratique et de soutien à la constitution d'un GECT.

2.11 Le CESE souligne l'absence de traitement d'un point essentiel de la proposition de règlement. Il s'agit de la gestion financière. Le règlement du GECT devrait clarifier les aspects de gestion des fonds européens.

2.12 Cette clarification ne remet pas en cause les règles déjà établies en matière de responsabilité financière des États membres. Cependant, si le GECT a vocation de simplification: des procédures plus souples en matière de justification et de gestion des comptes financiers devraient être proposées.

3. Observations particulières

3.1 Le CESE propose à la Commission, dans un souci de clarification, les amendements suivants:

3.1.1 Article premier, point 3:

Le GECT a pour objet de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière des États membres, ainsi que des collectivités régionales et locales AJOUTER et des acteurs économiques et sociaux, ainsi que des autres organisations concernées de la société civile afin de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale.

3.1.2 Article deux:

Le GECT peut être composé d'États membres et de collectivités régionales et locales ou d'autres organismes publics et locaux AJOUTER et des acteurs économiques et sociaux, ainsi que des autres organisations concernées de la société civile ci après dénommés les«membres».

3.1.3 Article 4, point 5:

La convention fixe le droit applicable à son interprétation et à son application AJOUTER dans le respect des règlements européens et le respect des conventions bilatérales fiscales des États membres, dans l'attente de l'harmonisation fiscale européenne.

La Commission devrait le préciser.

3.1.4 Article 5:

AJOUTER la gestion du personnel devra tenir compte avec la plus grande rigueur, du respect du lieu (ou des lieux) d'activités et des règlements européens et de la législation sociale et fiscale applicable.

4. Conclusions

4.1 Le CESE est d'avis que le GECT est un instrument nécessaire et qu'il serait opportun pour une bonne communication et compréhension que la Commission suggère un cadre de référence technique et juridique. Il y a lieu de distinguer les deux notions fondamentales; les aspects juridiques d'une part et stratégiques d'autre part.

4.2 Le CESE s'inscrit dans la recherche d'une réelle cohérence pour surmonter les difficultés importantes rencontrées par les États membres et les collectivités régionales et locales, pour réaliser et gérer des actions de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, dans le cadre des droits et procédures nationaux différents.

Bruxelles, le 6 avril 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 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion»

[COM(2004) 492 final — 2004/0163 (AVC)]

(2005/C 255/16)

Le 21 décembre 2004, le Conseil de l'Union européenne, a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

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 18 mars 2005 (rapporteur: M. MALOSSE).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005) le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 126 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

1. Préambule

1.1 Le Comité économique et social européen s'est affirmé à maintes reprises et de manière très forte en faveur d'une politique européenne de «cohésion économique, sociale et territoriale» selon la formule retenue par le Traité Constitutionnel. Dans son avis sur les perspectives financières 2007-2013 ⁽¹⁾, le CESE réitère ce soutien et demande notamment que davantage de moyens budgétaires soient consacrés à la politique structurelle et au Fonds de cohésion, en particulier pour tenir compte de l'impact des nouveaux et futurs États membres, sans pénaliser les pays et régions les moins favorisés de l'Europe des Quinze.

1.2 La proposition en examen définit l'esprit et le cadre de la programmation qui pourrait être mise en place pour la période 2007-2013. Elle intervient à mi-parcours de l'actuelle séquence de programmation des Fonds structurels dont les évaluations ne sont pas encore entièrement connues et analysées, notamment la mise en œuvre des actions structurelles dans les nouveaux États membres.

1.2.1 Elle constitue, dans ces conditions, un cadrage technique et financier général où les grands principes paraissent définis mais dont les modalités précises d'application ainsi que les implications budgétaires doivent encore faire l'objet d'importants débats, notamment entre les États membres. Il faut souligner aussi que la période 2007-2013 verra encore l'Union s'élargir, en particulier en 2007 à deux pays, la Bulgarie et la Roumanie qui devraient bénéficier à plein de la politique de cohésion en raison de leur situation économique et sociale.

1.3 Dans sa proposition, la Commission entend maintenir les principes clés de la politique de cohésion, à savoir la programmation, le partenariat, le cofinancement et l'évaluation mais annonce vouloir introduire une plus grande délégation de responsabilité aux États membres et autorités locales, et une simplification de la procédure et des mécanismes de suivi «*clairs et plus rigoureux*».

1.4 Concernant spécifiquement l'avenir de la politique de cohésion, le CESE, depuis quatre années a formulé plus de 70 propositions contenues dans pas moins de 12 avis ⁽²⁾. La Commission a demandé un avis exploratoire sur la mise en œuvre du partenariat ⁽³⁾ et la présidence du Conseil a également sollicité un avis du CESE ⁽⁴⁾, en 2003, en vue de la préparation de la réunion informelle du Conseil des Ministres chargés des politiques de cohésion ayant lieu à Rome le 20 octobre 2003. Parmi ses nombreux avis le CESE a formulé des propositions souvent très innovatrices pour améliorer le fonctionnement de la politique de cohésion.

1.5 Le bilan général de la suite donnée par la Commission aux propositions du CESE est plutôt positif, sauf en ce qui concerne la question cruciale du partenariat. La Commission a pris en compte la majorité des propositions du CESE (39 sur 70 des propositions concrètes au total) et a modifié des règles

⁽²⁾ «La politique européenne pour la coopération transfrontalière et l'expérience du programme INTERREG», JO C 155 du 29.05.2001; p. 12;

«Deuxième rapport sur la Cohésion», JO C 193 du 07.08.2001, p. 70;

«L'avenir de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement et de la mutation vers l'économie de la Connaissance», JO C 241 du 7.10.2002, p. 66;

«Stratégie d'avenir pour les régions ultrapériphériques de l'Union européenne», JO C 221 du 17.09.2002, p. 37;

«L'avenir des territoires de montagne», JO C 61 du 14.3.2003, p. 113;

«Contribution des politiques communautaires à la cohésion économique et sociale», JO C 10 du 14.1.2004, p. 92;

«URBAIN 2000/2006», JO C 133 du 6.6.2003, p. 53;

«2^{ème} rapport d'étape cohésion», JO C 234 du 30.9.2003, p. 45;

Partenariat pour la mise en œuvre des Fonds structurels, JO C 10 du 14.1.2004, p. 21;

«Cohésion économique et sociale : compétitivité des régions, gouvernance et coopération», JO C 10 du 14.1.2004, p. 88;

«Les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe», JO C 302 du 7.12.2004, p. 101;

«III^{ème} rapport sur la cohésion économique et sociale – Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité et coopération» JO C 302 du 7.12.2004, p. 60.

⁽³⁾ Avis du CESE sur le «Partenariat pour la mise en œuvre des Fonds structurels», JO C 10 du 14.01.2004, p. 21.

⁽⁴⁾ Avis exploratoire du CESE sur la «Cohésion économique et sociale: compétitivité des régions, gouvernance et coopération», JO C 10 du 14.01.2004, p. 88.

⁽¹⁾ JO C 74 du 23.03.2005, p.32.

de la politique de cohésion dans l'esprit des propositions du CESE (8 cas) Cela signifie que la Commission a suivi dans la grande majorité (47 cas sur 72 au total) les propositions du CESE.

2. La politique de cohésion face au défi de l'élargissement

2.1 La création d'un ensemble puissant

2.1.1 L'Union élargie aux 10 nouveaux pays entrants constitue le 3^{ème} ensemble le plus peuplé du monde avec 455 millions d'habitants, loin derrière la Chine et l'Inde mais devant les États-Unis et leurs 300 millions d'habitants ou la Russie et ses 140 millions d'habitants. Avec un PIB de 10 billions d'euros, l'UE dispose d'un tiers de la richesse et d'un cinquième du commerce du monde et donc d'un statut de puissance potentielle dans le contexte global actuel.

2.1.2 Bien que moins développés que les États membres actuels, les nouveaux pays apportent une dynamique économique (3,6 % de taux moyen de croissance chez les 10 nouveaux pays contre 0,4 % en 2003 dans l'Europe des 15) qui ne peut que modifier profondément et favorablement la conjoncture et la dynamique globale de l'UE.

2.2 L'exposition à des nouveaux défis

2.2.1 Comme tout changement voir mutation importante, la nouvelle dimension de l'Europe va inmanquablement nécessiter des adaptations institutionnelles, politiques et budgétaires. Les 4 élargissements UE précédents — 1973 (Royaume-Uni, Irlande, Danemark), 1981/1986 (Grèce, Espagne, Portugal), 1989 (réunification allemande), 1995 (Suède, Finlande, Autriche) avaient déjà généré de lourdes nécessités d'adaptation.

2.2.2 L'élargissement présent, exceptionnel par le nombre d'entrants et leur faible niveau économique, confronte l'UE à un ensemble de problèmes spécifiques.

2.3 Frontières dynamiques

La remise en question de repères de l'UE au plan géographique, culturel, religieux, historique ne permet plus de fixer des frontières indiscutables et intangibles à l'Europe. De nouvelles adhésions sont d'ores et déjà programmées (Roumanie, Bulgarie) ou en discussion (Turquie, Croatie.) de même de nouvelles demandes d'adhésion peuvent être envisagées. Ces dynamiques ne manqueront pas de renforcer l'exigence d'une plus grande cohérence dans le respect des identités.

2.4 Écart de niveaux économiques

2.4.1 Les 10 pays entrants en 2004 ont un revenu moyen par habitant inférieur à 76 % de la moyenne communautaire actuelle à 15 exprimé en pouvoir d'achat. Le retard actuel des deux entrants prévus en 2007 (Bulgarie et Roumanie) est encore plus grand, les deux pays se situent à moins de 30 % de la moyenne communautaire. Il est donc nécessaire que l'Union européenne prenne en compte cette situation au niveau budgétaire, notamment dans le débat sur l'adoption des perspectives financières 2007-2013.

2.4.2 La nouvelle formulation des Fonds doit intégrer ces exigences et donner à la Commission les moyens d'une politique durable des finances de l'UE et de ses États membres. Le plafond de 4 % du PIB qui limite le montant de l'accès aux Fonds communautaires apparaît à ce titre comme une condition d'efficacité économique tout autant que d'équité. Mais l'intégration de nouveaux États membres ne fait pas disparaître les écarts de développement qui subsistaient au sein de l'ancienne Europe des 15. Dans cet esprit, une politique de cohésion économique, sociale et territoriale doit couvrir l'ensemble de l'Union et disposer des moyens nécessaires à cet effet.

2.5 Un bilan contrasté

2.5.1 Les crédits européens ont joué un rôle indéniable pour réduire les écarts entre États. Mais cet impact général positif ne doit pas occulter de nombreuses réserves et l'analyse des conditions de mise en œuvre de la politique de cohésion milite en faveur de profondes réformes:

- l'objectif 1 a réussi assez largement à réduire les écarts entre États membres et entre les régions, même si l'absence de résultats probants pour réduire les écarts à l'intérieur de certains grands pays de l'Union démontre la difficulté à réussir globalement une politique de cohésion territoriale. Par ailleurs ce sont autant les effets des politiques macro économiques que les interventions structurelles qui ont réduit les écarts entre pays. Au niveau des écarts entre régions, où l'impact des actions structurelles est déterminant, on constate que les interventions européennes ne se sont pas toujours portées sur les actions clé qui auraient eu un véritable effet de levier. Le manque de pratique de consultation et d'implication effective des acteurs de la société civile est souvent citée comme la cause principale de cet échec relatif. Cette question est d'autant plus cruciale que ces carences sont encore plus perceptibles dans les nouveaux États membres;

- l'objectif 2, a eu le mérite d'intervenir dans de nombreuses régions européennes, assurant ainsi une bonne visibilité de l'Union ainsi qu'un partenariat assez étroit avec les forces économiques et sociales, bien que variable selon les États membres. Mais cet objectif 2 a été critiqué notamment du fait de la modicité des sommes en jeu;

- l'objectif 3, a souvent été utilisé en cofinancement de mesures nationales sans valeur ajoutée ni visibilité européenne,
- les programmes d'initiative communautaire et les actions innovatrices, grâce à des mises en réseau et à la fourniture d'une assistance technique, ont su faire preuve d'une réelle valeur ajoutée malgré des procédures bureaucratiques démesurées,
- le Fonds de cohésion associé aux moyens de l'objectif 1 est reconnu avoir joué un rôle souvent décisif dans le financement des investissements lourds.

2.6 Un bilan qui plaide pour une réforme ambitieuse de la politique de cohésion

2.6.1 Il ressort de l'ensemble que l'impact économique des Fonds structurels accuse une grande variabilité au niveau des mesures mais en aucun cas ne peuvent être assimilés à une recette miracle pour le développement économique des régions. Les Fonds structurels ne sont pas «un passeport» pour la croissance ni pour les états ni pour les régions éligibles. Ils accompagnent les efforts des acteurs des régions et pays les moins développés mais le risque est que, si les priorités ne sont pas bien déterminées avec l'ensemble des acteurs locaux, ils n'apportent que des solutions ponctuelles à des handicaps naturels ou structurels. Leur utilisation doit donc être vue comme un levier au service d'une stratégie mise en œuvre par les acteurs du développement avec la participation la plus large possible des citoyens concernés. Par conséquent, une part importante des Fonds européens devrait être consacrée à des actions innovantes pour soutenir le développement des capacités locales afin de renforcer l'attractivité et la compétitivité des régions en retard de développement. Le rôle de l'UE pour développer les échanges de bonnes pratiques entre les acteurs concernés dans ce domaine est fondamental.

2.6.2 La réforme de la politique de cohésion devrait tendre à un meilleur équilibre entre des investissements en infrastructures indispensables et ceux en ressources humaines, insuffisamment soutenus actuellement et qui ont un rôle fondamental pour renforcer le potentiel des régions en retard de développement.

2.6.3 La recherche d'une plus grande efficacité et d'une meilleure qualité est donc indispensables pour que les citoyens européens acceptent et soutiennent une politique de cohésion plus ambitieuse et plus en phase avec ses territoires.

2.7 Le profil de la nouvelle politique de cohésion

2.7.1 Dans ce contexte, la proposition de la Commission concernant la politique de cohésion devrait répondre d'une part aux besoins de cohésion territoriale d'une Union élargie à 25

membres et d'autre part, contribuer aux grands objectifs de l'Union que sont la compétitivité dans une économie fondée sur la connaissance, la recherche du plein emploi et le développement durable.

3. Un projet de règlement à rendre plus cohérent par rapport aux objectifs d'une réforme ambitieuse

3.1 Les nouveaux objectifs de la proposition de règlement

3.1.1 **Nouvel Objectif 1 de Convergence intégrant l'actuel Objectif 1 des Fonds structurels et le Fonds de cohésion.** Les crédits correspondant au phasing out statistique seraient également inclus dans cet objectif.

3.1.1.1 Territoires concernés: régions ayant un PIB/habitant < 75 % de la moyenne communautaire, États dits de «Cohésion», c'est-à-dire ayant un revenu national brut < 90 % de la moyenne communautaire, régions, éligibles à l'actuel Objectif 1, mais qui en sortiront sous l'effet statistique de l'Élargissement, RUP, au titre d'une allocation additionnelle.

3.1.1.2 Aspects financiers: enveloppe financière globale: 78 % du budget consacré à la politique de cohésion (tel que prévu par les Perspectives financières pour 2007-2013); soutien des Programmes du nouvel Objectif 1 par le FEDER, le FSE, et le Fonds de cohésion.

3.1.1.3 Principales thématiques financées:

- au titre du FEDER: «R&TD», Innovation et Esprit d'entreprise, Société de l'Information: développement, au plan local, de contenus, de services et d'applications, environnement, tourisme, énergie, aide directe à l'investissement des PME contribuant à créer et sauvegarder des emplois,
- au titre du FSE: accroître l'adaptabilité des entreprises et des travailleurs, améliorer les investissements dans le capital humain,
- au titre du Fonds de cohésion: réseaux transeuropéens de transport, protection de l'environnement, domaines favorisant le développement durable et présentant une dimension environnementale.

3.1.2 **Nouvel Objectif 2 consacré à la compétitivité régionale et à l'emploi,** cumulant les actuels objectifs 2, régions en difficultés structurelles, et 3, emploi-formation.

3.1.2.1 Deux axes d'intervention sont retenus:

- **compétitivité régionale,** via des programmes régionaux financés exclusivement par le FEDER. Il s'agit ici de s'attaquer aux problèmes que connaissent les zones urbaines et rurales en matière de restructuration économique et aux régions souffrant de handicaps structurels et naturels, en particulier les îles et les zones faiblement peuplées,

— **emploi**, via des programmes nationaux financés exclusivement par le FSE: il s'agit ici de soutenir les politiques visant le plein emploi, la qualité et la productivité, ainsi que l'inclusion sociale.

Cet objectif reste conforme à la stratégie annoncée au Conseil européen de Lisbonne: renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance et la prise en compte du développement durable.

3.1.2.2 Territoires concernés: globalement, toutes les régions en dehors du nouvel Objectif 1.

3.1.2.3 Aspects financiers: enveloppe financière globale: 18 % du budget consacré à la politique de cohésion (tel que prévu par les Perspectives financières pour 2007-2013. Répartition par moitié de cette enveloppe entre les 2 axes d'intervention.

3.1.2.4 Principales thématiques financées:

— au titre du FEDER: d'une part, Innovation et Économie de la Connaissance, accès aux services de transport et de télécommunication qui ont un intérêt économique général, promotion de l'accès des PME aux TIC, d'autre part, environnement et prévention des risques,

— au titre du FSE: accroître l'adaptabilité des entreprises et des travailleurs.

3.1.3 **Nouvel Objectif 3 Coopération territoriale européenne** consacré à la coopération interrégionale et européenne et se substituerait à l'actuel PIC Interreg.

3.1.3.1 Territoires concernés: États membres et régions proposeront des zones de coopération transnationales sur la base des 13 zones actuelles de coopération INTERREG III B; la Commission décidera par la suite des zones de coopération en partenariat avec les États membres et les régions. Actions concernées: du même type que celles d'INTERREG III B, en mettant l'accent sur les priorités de Lisbonne et de Göteborg. Soutien aux réseaux de coopération interrégionale. L'ensemble du territoire de l'UE est concerné.

3.1.3.2 Aspects financiers: enveloppe financière globale évaluée à 4 % du budget consacré à la politique de cohésion (tel que prévu par les Perspectives financières pour 2007-2013). Fonds concerné: FEDER.

3.1.3.3 Principales thématiques financées. Cet objectif renvoie à 3 types de coopération territoriale:

— **coopération transfrontalière**: développement de l'esprit d'entreprise et des PME, ainsi que celui du tourisme, réduction de l'isolement grâce à un meilleur accès aux services et réseaux de transports, d'information et de communication.

— **coopération transnationale**: amélioration de l'accessibilité, développement technologique et de la «R&TD»,

— **soutien aux réseaux de coopération interrégionale**: Innovation et Économie de la connaissance, environnement et prévention des risques, dimension urbaine.

3.2 *Pour une approche globale de la politique de cohésion*

3.2.1 La politique de cohésion dans sa composante stratégique d'aide à la promotion d'un développement global harmonieux de l'ensemble de la Communauté» en particulier «en cherchant à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions» présente des spécificités qui en font un sujet prioritaire de négociation tout particulièrement dans le cadre des nouvelles négociations budgétaires.

3.2.2 Dans ce contexte, le rôle de la politique de cohésion sera fondamental à l'égard des nouveaux et futurs États membres. Leur retard économique et la vétusté de leurs infrastructures sont des réalités bien connues aujourd'hui qui justifient pleinement l'application de la politique de cohésion dès leur accession à l'Union.

3.2.3 En revanche, pour les États membre actuels, la politique de cohésion conserve toujours une grande importance qu'il est impératif de prendre en compte. D'abord, l'attachement des régions d'objectif 1 aux politiques de cohésion est un fait politique majeur. Ensuite, certaines des régions bénéficiaires actuelles de la politique de cohésion, qui risquent d'en être écartés demain, connaissent encore de graves difficultés internes de cohésion territoriale.

3.2.3.1 Le Troisième rapport sur la Cohésion a fait justement ressortir que si les écarts entre États avaient pu être partiellement résorbés, les différences entre régions au sein d'un même pays subsistaient et même s'aggravaient dans certains pays ce qui souligne la réalité de handicaps structurels et naturels. Ces disparités auraient été encore plus grandes sans l'intervention des politiques structurelles et de cohésion, en raison de la tendance lourde à la polarisation du développement économique dans les zones les plus riches

3.2.4 Enfin, il paraît opportun d'impliquer les régions de tous les États membres, eu égard à l'objectif d'une plus grande adhésion des citoyens à l'intégration européenne. Il paraît important d'insister sur l'importance politique de ces crédits qui constituent un relais de communication pour l'UE. Pour de nombreux observateurs, l'UE est souvent perçue comme éloignée et source de contraintes, les financements européens, a contrario en constituent les vecteurs d'une politique de proximité.

3.2.5 De plus, conformément au Traité instituant une Constitution pour l'Europe, la cohésion territoriale est un principe d'action fondamental de l'Union. En conséquence, les instruments structurels, au service de cette politique, ont vocation à intervenir au nom de l'Union et doivent donc d'une manière ou d'une autre mobiliser les ressources de tous les pays de l'Union, tant du point de vue financier, au nom de la solidarité communautaire, qu'en terme d'idées, de savoir-faire et de projets. Ainsi la visibilité européenne de l'action des Fonds

structurels est fondamentale de même que d'assurer à tout projet une valeur ajoutée européenne, non par l'argent, mais par des stratégies communes, des échanges, des coopérations et des transferts de savoirs-faire que l'Union va apporter.

3.3 Renforcer la participation des acteurs économiques et sociaux

3.3.1 La Commission n'a pas suivi les recommandations que le CESE lui avait faites dans son avis exploratoire ⁽⁵⁾, pour renforcer le rôle des partenaires économiques et sociaux: droit de vote dans les organes de préparation et de suivi, soutien technique, sélection rigoureuse des partenaires, précisions sur le rôle des Comités de suivi. Le CESE s'étonne des faiblesses de la proposition de la Commission européenne qui n'est pas à la hauteur des engagements politiques pris en faveur du renforcement du partenariat. Le CESE regrette que la Commission européenne ait manqué de courage politique dans ce domaine alors que l'efficacité de la politique de cohésion dépend très largement d'une bonne implication des acteurs économiques et sociaux ainsi que des autres organisations concernées de la société civile. Cette lacune paraît, selon le CESE, en contradiction avec les principes de démocratie participative établis dans le Traité constitutionnel. Face à la question du fossé qui existe entre les institutions et les citoyens, il y a là une occasion concrète de mieux répondre aux attentes de la société civile. L'expérience d'une consultation véritable avec les forces économiques et sociales (comme en Irlande du Nord) a montré tout le bénéfice en terme de qualité et d'efficacité et la Commission devrait donc promouvoir d'une manière plus active une pratique effective du partenariat.

3.3.1.1 Des plaintes de plus en plus nombreuses se font jour sur une participation insuffisante aux politiques structurelles, ce qui influe négativement sur la visibilité, la transparence et l'efficacité de la politique de cohésion. Le CESE est préoccupé devant le nombre croissant de plaintes relatives à ce manque de partenariat, venant notamment des organisations de la société civile des nouveaux États membres. À ce sujet, le CESE recommande la mise en place de Conseils économiques et sociaux nationaux et régionaux ou organismes équivalents qui pourraient ainsi assurer, d'une manière autonome, un processus transparent et ouvert de consultation et de suivi.

3.3.1.2 Il convient de noter l'absence d'évaluation et le silence de la Commission de l'Union européenne sur le principe fondamental de l'implication des partenaires économiques et sociaux. Du fait d'une insuffisance de définition de règles et de normes, tant au niveau communautaire qu'aux niveaux nationaux, la présence des partenaires sociaux ainsi que des autres organisations concernées de la société civile n'est pas assurée à toutes les étapes de la mise en œuvre des Fonds structurels.

3.3.1.3 La Commission européenne devrait insister sur le renforcement des capacités des acteurs locaux et régionaux, collectivités territoriales et acteurs de la société civile. Il est

étonnant que les règlements FEDER et FEADER ne mentionnent que le renforcement des capacités administratives pour une bonne gouvernance, alors que la Commission a souligné dans son *Livre blanc sur la gouvernance* ⁽⁶⁾ que la société civile avait une responsabilité essentielle à cet égard. Le CESE demande expressément que des actions de renforcement des capacités des acteurs économiques et sociaux locaux et régionaux soient prévues pour chaque programme, comme c'est le cas dans la proposition du règlement du FSE à hauteur de 2 %, avec des montants plus conséquents, 5 % minimum de chaque programme, et que les organisations économiques et sociales soient nommément éligibles aux mesures d'assistance technique (article 43).

3.3.1.4 La qualité du partenariat est l'élément fondamental de la mise en œuvre et de l'appréciation de la politique de cohésion pour le CESE. Par conséquent, le CESE demande à la Commission de préparer un rapport sur la mise en œuvre du partenariat et propose son appui afin de recueillir les opinions des organisations de la société civile. Le CESE demande au Parlement européen de juger les propositions de règlement à l'aune des dispositions sur le partenariat, dont la faiblesse témoigne d'un désengagement des autorités communautaires.

3.4 Des priorités à redéfinir au plan européen

3.4.1 Le CESE approuve la proposition de la Commission de mettre la politique de cohésion en adéquation avec les grands objectifs stratégiques de l'Union européenne, notamment les processus dits de Cardiff, Luxembourg, Lisbonne et Göteborg. Les engagements de la Charte européenne des petites entreprises ainsi que les considérations sur la qualité des services publics, réaffirmés à Barcelone, doivent aussi être intégrés au débat sur les priorités. Le CESE est favorable à des orientations contraignantes intégrant les priorités politiques de l'Union et élaborées en partenariat avec les États membres, le Comité des régions et le Comité économique et social européen.

3.4.2 Le CESE souhaiterait que ces grandes orientations soient davantage concrétisées dans le projet de règlement. En effet, un choix délibéré en faveur de l'éducation, la formation, les instruments de la société de la connaissance et du développement durable se retrouvent plus nettement en tant que priorités essentielles.

3.4.3 Les infrastructures de base sont indispensables aux régions les moins avancées pour compenser leur déficit; il s'agit autant des transports que des établissements d'enseignement et de recherche, des infrastructures liées à l'amélioration de l'environnement.

3.4.4 En ce qui concerne les régions à handicaps naturels, il conviendrait de mettre en place des soutiens pérennes pour assurer l'égalité des chances et la continuité du territoire européen.

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur le «Partenariat pour la mise en œuvre des Fonds structurels», JO C 10 du 14.01.2004, p. 21.

⁽⁶⁾ Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM(2001) 428 final.

3.4.5 En ce qui concerne les aides aux entreprises, le CESE estime qu'il faut éviter des distorsions de concurrence et constate que ces aides sont rarement très efficaces en raison des délais très longs d'attribution. L'effort devrait porter, selon le CESE, davantage sur un environnement favorable à la création et au développement des entreprises (formation, infrastructures, actions collectives). En ce qui concerne des aides, avec les réserves exprimées ci-dessus, le CESE approuve la priorité accordée au développement des petites et moyennes entreprises ainsi que le délai de 7 ans pendant lequel une entreprise qui a reçu des aides doit s'engager à maintenir la localisation de son investissement.

3.4.6 Le CESE souligne l'importance de renforcer les capacités de recherche et d'innovation comme leviers du développement local et en cohérence avec les objectifs de Lisbonne, tout comme l'éducation et la formation. Les conclusions du Sommet européen de Lisbonne prévoient en effet un renforcement des capacités d'éducation, tant à la base, que par la formation qualifiante tout au long de la vie.

3.4.7 La politique de cohésion devrait aussi appuyer le renforcement des infrastructures de santé dans les régions les plus en retard ainsi que participer à la lutte contre les causes de l'exclusion. À cet égard, la diffusion des expériences réussies au travers de l'Union pourrait apporter une réelle valeur ajoutée communautaire. Une attention particulière devrait être portée dans ce cadre au sort de groupes marginalisés, comme les migrants ou les minorités ethniques sans emploi et sans accès à l'éducation. Plus que subsides, rarement vraiment efficaces, on devrait développer le transfert d'expériences à partir de méthodes ayant fait leurs preuves et favoriser la diffusion des expériences réussies.

3.4.8 Concernant spécifiquement la problématique de l'inclusion sociale, le CESE pense qu'il est important que la non-discrimination soit reconnue de manière horizontale parmi les activités financées par les Fonds structurels, et que les Fonds structurels ne mènent pas à la création de barrières d'accès supplémentaires pour les personnes handicapées. Étant donné que les Fonds structurels sont un outil essentiel pour réduire et atténuer l'exclusion sociale et combattre la discrimination contre les personnes handicapées, les États membres et la Commission doivent faire en sorte que les Fonds structurels soient utilisés comme un instrument économique. En vue:

- d'améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi et d'augmenter la participation au marché du travail,
- de renforcer l'inclusion sociale et combattre la discrimination,
- d'engager des réformes dans les domaines de l'emploi notamment en faveur des personnes handicapées.

3.4.8.1 La composante sociale est insuffisamment prise en compte dans les propositions actuelles de la Commission. Les Fonds structurels, et en particulier le Fonds social européen, doivent être un outil pour l'emploi, mais aussi pour la stratégie européenne d'inclusion sociale en favorisant le développement de marchés du travail spécifiquement orientés vers cette finalité.

3.4.9 Il faudrait aussi inclure parmi les priorités, le concept de développement endogène qui passe par une connaissance la plus fine possible des territoires, ce qui suppose des instruments d'observation associant l'ensemble des acteurs dans le cadre d'un partenariat local. Une attention particulière mérite d'être portée à la situation des grandes métropoles dans le sens de l'avis d'initiative adopté récemment par le CESE (7).

3.4.10 Il est important que le règlement prévoie des procédures pour soutenir l'innovation dans les actions tant au niveau des méthodes que pour les types d'opérations envisagées. L'UE doit, à cet égard, jouer un rôle essentiel pour soutenir et diffuser les innovations en matière de politique de cohésion économique, sociale et territoriale, apporter une véritable valeur ajoutée européenne aux actions conçues et mises en œuvre au plan local, régional, national et international.

3.5 Inscrire les méthodes dans la dynamique européenne

3.5.1 Les procédures européennes ont, au fil des ans, privilégié la sophistication entraînant une très grande complexité des démarches au détriment de la visibilité et de l'accessibilité. On constate déjà les mêmes insuffisances dans les pays candidats pour la mise en œuvre des aides de pré adhésion. La simplicité, la recherche de circuits plus courts et des délais de traitement en cohérence avec les exigences des projets sont essentielles dans la présentation, dans la mise en œuvre et dans les dispositifs de gestion des Fonds structurels.

3.5.2 Des changements radicaux s'imposent donc en matière de simplification des procédures. Il n'est pas rare que des règles nationales se superposent aux exigences des réglementations communautaires, générant ainsi des difficultés, parfois difficilement surmontables dans le cadre d'actions transfrontalières ou transnationales. Dans ce contexte, le CESE est très inquiet de la proposition de la Commission — à l'exception de l'Objectif 3 et sous réserve que l'État membre en face la demande — qui vise à renvoyer au niveau national le choix des critères d'éligibilité et s'interroge sur sa motivation. Le CESE demande que soit établi un socle commun de critères d'éligibilité pour garder à cette politique sa cohérence.

3.5.3 **Choix des régions concernées:** Le CESE exprime un point fondamental de désaccord sur le fait que la Commission renvoie aux États membres le choix des Régions destinataires du bénéfice des Fonds structurels. Pour le CESE, ce choix doit être exercé conjointement par la Commission et l'État membre. Dans ce cadre, une attention particulière devrait être portée sur les régions à handicaps structurels et naturels pour lesquels il conviendrait que la Commission européenne soit très étroitement associée au choix de ces régions afin d'assurer une égalité de traitement au plan européen. Il serait par exemple anormal

(7) Avis d'initiative du CESE sur «Les aires métropolitaines : implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe», JO C 302 du 7.12.2004, p. 101.

qu'une île soit déclarée éligible dans un pays et sa voisine, avec les mêmes caractéristiques, inéligible dans un autre État membre. Les citoyens pourraient alors se demander légitimement où se trouve la dimension et la cohérence européennes dans ces choix.

3.5.4 Définition des priorités: Il conviendrait également que, dans ce domaine, le rôle de l'Union européenne soit renforcé de façon à ce que l'on puisse utiliser les Fonds comme levier pour accélérer les actions inscrites dans les priorités de l'UE, la stratégie de Lisbonne et les grands réseaux européens notamment.

3.5.4.1 Dans tous les cas, il s'agira d'exercer la plus grande vigilance pour contrarier le risque toujours présent de renationalisation des politiques des Fonds structurels. Les méthodes de mise en œuvre ne devant en aucun cas affaiblir, mais au contraire renforcer la dimension européenne.

3.5.4.2 D'une façon générale, le document de la Commission sur les dispositions générales relatives aux trois Fonds apparaît comme très ambitieux. En prenant en compte l'ensemble des aspects recherche, innovation, investissements par rapport à l'éducation, société de l'information, investissements pour les transports, environnement, sans préconiser de priorité, le risque existe de ne pouvoir réaliser le programme compte tenu de moyens qui pourraient s'avérer insuffisants par rapport aux exigences.

3.5.4.3 Il y a, selon le CESE, nécessité de renforcer dans le texte les références aux priorités à définir en termes d'argumentaires et de contenus. Cette recommandation sera reprise et développée dans les avis spécifiques élaborés dans le cadre de chaque Fonds.

3.5.5 Coopération entre États membres, régions et acteurs de la société civile: Le CESE regrette que le dispositif mis en place recentre les stratégies et moyens d'action sur les États membres. Les possibilités de lancer des coopérations qui pourraient associer plusieurs États membres, élément qui constituerait un enjeu essentiel dans le cadre de la stratégie de Lisbonne (Innovation, éducation, grands réseaux, diffusion des connaissances), sont insuffisamment soulignées. Il faudrait ainsi stimuler et assouplir les conditions d'accès aux moyens nécessaires au développement des coopérations transfrontalières et entre États membres de façon plus large.

3.5.5.1 Considérant l'urgence et la nécessité de création d'un dispositif européen uniforme, relatif à la coopération entre les Régions et les États membres, le CESE accueille très favorablement l'institution des Groupements Européens de Coopération Transfrontalière.

3.5.5.2 On peut cependant s'interroger de savoir si, dans la pratique, cet instrument, exclusivement adapté à la coopération transfrontalière, ne devrait pas faire l'objet d'une description plus précise en regard notamment des exigences de gestion de projets intervenant dans chaque type de coopération. Cette préoccupation est reprise et développée dans l'avis spécifique sur le GECT.

3.5.6 Partenariat public/privé: Dans son avis exploratoire sur le partenariat pour la mise en œuvre de Fonds structurels, le Comité recommande le renforcement du partenariat public/privé comme facteur de réussite des projets par un ensemble d'apports en termes de légitimité, coordination, efficacité et transparence. Dans ce contexte, le Comité s'interroge sur les effets du changement opéré par la Commission concernant le taux de cofinancement qui ne pourrait être appuyé que sur les seules dépenses publiques. Le maintien de cette exigence ne reviendrait-il pas à terme à réduire voire annuler la composante privée des partenariats, ce qui est incohérent par rapport à la volonté d'encourager les apports du secteur privé. **Le CESE demande qu'une analyse d'impact préalable sur cette nouvelle mesure soit menée par la Commission européenne. Le CESE demande aussi que cette règle ne s'applique en aucun cas aux actions d'assistance technique en faveur des acteurs économiques et sociaux de manière à ne pas lier le soutien de l'UE au soutien des autorités nationales. Les Fonds propres des organisations devraient pouvoir servir de base aux interventions des Fonds structurels européens.**

3.5.7 Fonds unique: Au considérant 35, la proposition de règlement précise qu'«il convient de simplifier la programmation et la gestion des Fonds structurels en prévoyant le financement de programmes opérationnels soit par le FEDER, soit par le FSE». Cette nouveauté, bien qu'elle simplifie le fonctionnement des programmes, doit faire ses preuves pour améliorer la coordination et la lisibilité des Fonds en région. Le CESE aurait préféré un Fonds unique pour toute la politique de cohésion mais ce n'est pas cette voie que la Commission a privilégiée.

3.5.8 Cadre stratégique national: La Commission propose qu'un document stratégique global pour la politique de cohésion soit adopté par le Conseil, après avis du Parlement, avant la nouvelle période de programmation. Ainsi, chaque État membre devra préparer un document politique sur sa stratégie de développement qui sera négocié avec la Commission. Le CESE souhaiterait qu'une coordination soit assurée par la Commission européenne afin que les États se concertent entre eux sur les objectifs de ces documents stratégiques afin de veiller à une réelle cohérence autour de problématiques communes. En effet, l'intégration de réflexions et stratégies de dimension européenne, notamment transfrontalières, devrait être encouragée dans ces cadres stratégiques nationaux.

3.5.9 Comité de suivi: Le CESE est défavorable dans cet esprit à la proposition de rendre facultative la présence de la Commission européenne dans les réunions des Comités de suivi, il considère au contraire qu'il faut rendre plus visible l'action de l'UE pour les citoyens et renforcer le rôle des Comités de suivi au lieu de les affaiblir en instituant une procédure supplémentaire. L'absence de la Commission laissera les partenaires économiques et sociaux ainsi que des autres organisations concernées de la société civile seuls face aux administrations, alors qu'ils espèrent de la Commission qu'elle soit la gardienne du principe de partenariat.

3.5.10 L'Additionnalité: Le CESE approuve le principe de l'additionnalité: à condition qu'elle soit bien appliquée de manière flexible, c'est à dire dans le cadre des objectifs et des programmes et non projet par projet.

3.5.11 Modulation des taux: le CESE appuie les propositions visant à moduler les taux de participation en fonction des handicaps géographiques des régions concernées. Il suggère d'ouvrir la possibilité d'additionner des majorations liées à des cumuls de handicaps (par exemple îles faiblement peuplées zones rurales et/ou montagneuses). Le Comité tient à souligner que ces régions, marquées par une faible densité de population, relèvent toujours, de par leur handicaps naturels permanents, des objectifs prioritaires de la politique structurelle. «La politique régionale comme la politique de développement rural doivent tenir compte de cet aspect dans leurs modalités de mise en œuvre, notamment en proposant un taux de cofinancement supérieur pour prendre en compte ces contraintes»⁽⁸⁾.

3.5.12 La gestion décentralisée à rendre plus opérante: Le CESE estime que le renvoi permanent aux États membres et autorités locales est trop risqué d'une part et d'autre part, fait perdre beaucoup de lisibilité à l'action de l'UE. Il propose donc la mise en place d'agences d'exécution, avec des missions temporaires devrait être envisagée, notamment pour les pays candidats. L'une de leurs tâches pourrait être de favoriser l'étalonnage des meilleures performances et des meilleures réussites, afin d'en favoriser la diffusion. Dans tous les cas, l'action de l'UE devrait être davantage visible et identifiable par le citoyen. Plus que par l'installation de panneaux comportant les symboles ou les acronymes généralement hermétiques des instruments européens, la présence de représentants de l'UE ou d'autorités locales agissant en leur nom serait la manifestation la plus tangible de cette visibilité.

3.5.13 La méthode des subventions globales à promouvoir: Le CESE se félicite que le projet de règlement confirme la procédure des subventions globales attribuées à des organismes de terrain. Cette méthode, en effet, est parfaitement appropriée notamment pour des actions en faveur des micro-entreprises. Il se réjouit que la Commission ait pris en compte sa demande visant à un assouplissement des règles d'octroi de ces subventions globales. Il regrette cependant que sa proposition d'un seuil minimal de 15 % des interventions attribuées sous cette forme n'ait pas été retenue alors que son efficacité a été prouvée. Il réitère donc sa demande.

3.5.14 L'UE doit partout où c'est possible renforcer sa visibilité pour donner une dimension européenne à ses interventions. Il s'agit de développer, par des partenariats européens, les priorités et les méthodes qui doivent permettre une plus grande efficacité. La réussite de la politique de cohésion ne réside pas tant sur le montant des transferts de fonds, que sur la définition des priorités et la qualité des méthodes de travail. La solidarité n'a de sens que si elle est accompagnée par la coopération.

⁽⁸⁾ Avis du CESE sur le thème «2^{ème} pilier de la PAC: les perspectives d'adaptation de la politique de développement des territoires ruraux (les suites de la conférence de Salzbourg)», JO C 302 du 7.12.2004, p. 53.

3.5.15 Évaluation: en matière d'évaluation des programmes, le CESE insiste sur le fait qu'il doit s'agir avant tout d'une évaluation qualitative de l'impact des programmes que comptable et administrative comme c'est largement le cas aujourd'hui. Les acteurs de la société civile doivent être impliqués au premier chef par cette évaluation.

3.5.16 Dans le projet de règlement, il est de la responsabilité des États membres de se «doter de moyens humains et financiers adéquats pour effectuer les évaluations» mais doivent en outre élaborer, «dans le cadre de l'objectif convergence, un plan d'évaluation visant à améliorer la gestion des programmes opérationnels et leur capacité en matière d'évaluation» (art. 46.1). Que la Commission donne aux États membres la charge d'assurer le contrôle de l'exécution des programmes est une chose. La Commission devrait, en parallèle, prendre une position forte sur son droit à contrôler en permanence l'utilisation des Fonds structurels et de cohésion dans les États membres. Compte tenu des fréquents dysfonctionnement observés, le CESE estime qu'un désengagement de la Commission sur l'évaluation ne peut que générer des situations qui seront au détriment de l'intérêt de tous.

3.5.17 L'annulation des crédits non engagés: Le CESE a des doutes sur l'utilité de la règle «N + 2» qui consiste à supprimer des crédits non engagés deux ans au delà de la période de programmation prévue. L'expérience démontre que les autorités nationales, pour y échapper, sont tentées de prendre des décisions à la hâte sur des projets douteux avec parfois la complicité tacite de la Commission européenne. Le CESE estime qu'une évaluation rigoureuse des projets par l'UE en fonction des objectifs établis doit être la règle et la seule règle permanente. Le CESE confirme la nécessité de veiller au recyclage des sommes non utilisées dans les périodes requises plutôt qu'une utilisation hâtive et superficielle initiée dans la menace du dégageement d'office.

3.5.18 Par ailleurs, plusieurs rapports de la Cour des Comptes font état de ce que les États membres ne sont pas en capacité d'utiliser les Fonds reçus. L'avenir va se concentrer sur les nouveaux États membres. Il convient de prendre en compte ces données et engager les actions correctives correspondantes.

3.5.19 Les nouvelle autorité d'audit: Avec la création de l'autorité d'audit, il semblerait qu'il y ait un renforcement des structures de contrôle, en plus des autorités existant déjà, l'autorité de gestion (art. 59) et l'autorité de certification (art. 60). Le projet de règlement prévoit qu'il faudra fournir une stratégie d'audit (art. 61.1.c): «elle (l'autorité d'audit) présente à la Commission dans les six mois suivant l'approbation du programme opérationnel une stratégie d'audit couvrant les organismes qui procéderont aux audits (...), la méthodologie des travaux, la méthode d'échantillonnage (...)». En plus, il faudra établir, annuellement et pour chaque programme opérationnel, un avis dont le contenu est proche de la déclaration de validité finale. En effet, selon l'article 61.1, «elle (l'autorité

d'audit) fournit, à la clôture du programme opérationnel, une déclaration évaluant la validité de la demande de paiement du solde (...) accompagnée d'un rapport de contrôle final». Le CESE renouvelle ses recommandations pour la mise en place de dispositifs d'audit et de contrôle recentrés sur des aspects qualitatifs et pas seulement quantitatifs dans l'exécution des programmes. Par ailleurs, le CESE regrette de nouveau le renvoi à des autorités d'audit nationales ce qui traduit, une nouvelle fois, un désengagement de l'Union par rapport à ses responsabilités. Le CESE attend l'avis de la Cour des comptes européenne sur cette proposition et souhaite en tous les cas qu'elle soit associée à tout dispositif d'audit mis en place.

4. La réserve de qualité/performance et réserve pour imprévu

4.1 Le CESE soutient ces propositions qui figuraient dans son avis exploratoire sur la «Cohésion économique et sociale:

compétitivité des régions, gouvernance et coopération»⁽⁹⁾. Le CESE estime cependant que ces dispositions devraient être mieux encadrées et définies, suivant les propositions qu'il avait déjà émises, à savoir:

- en ce qui concerne la réserve de qualité et performance: élargir les critères d'attributions à une analyse d'impact économique et social des résultats obtenus et non pas en terme quantitatif ou administratif. À cet égard, il serait important de prendre aussi comme critère la mise en œuvre de *la stratégie de Lisbonne*, dans le sens des recommandations de Wim KOK;
- en ce qui concerne la réserve pour imprévu, Le CESE soutient la proposition de la Commission, à condition que le règlement prévoit de manière explicite l'association des partenaires économiques et sociaux. Le CESE insiste pour que le traitement des répercussions économiques et sociales des grandes mutations (Élargissement, globalisation, introduction des nouvelles technologies) fasse l'objet de prise en compte prioritaire par les Fonds structurels.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

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

⁽⁹⁾ JO C 10 du 14.01.2004, p. 88, point 3.8.

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

[COM(2004) 494 final — 2004/0166 (AVC)]

(2005/C 255/17)

Le 1^{er} décembre 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 «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 mars 2005 (rapporteur: M. SILVA).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 0 voix contre et 10 abstentions.

1. Note introductive — l'origine et les finalités essentielles du Fonds de cohésion

1.1 Prévu dans le traité de Maastricht, le Fonds de cohésion a été créé en 1993 en tant qu'instrument financier de cohésion et institutionnalisé en tant que «fonds» par le règlement 1164/94 du 16 mai 1994 ⁽¹⁾ — ultérieurement modifié par les règlements 1264 et 1265/99, tous deux du 21 juin 1999 ⁽²⁾.

1.2 Au moment de son institution, le Fonds de cohésion avait pour destinataires les États membres dont le produit national brut était inférieur à 90 % de la moyenne communautaire — valeur en pourcentage estimée sur une base triennale après la modification de 1999, ce qui a limité dès le départ son applicabilité à quatre États membres: les trois pays du second élargissement de l'UE (Espagne, Grèce et Portugal) et l'Irlande.

1.3 Conformément au règlement 1164/94, le Fonds de cohésion contribue au renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté, en appuyant des projets dans les domaines suivants:

- environnement;
- réseaux transeuropéens d'infrastructures de transports;
- études préparatoires et mesures d'appui technique relatives à des projets éligibles.

2. L'impact du Fonds de cohésion depuis sa création jusqu'à aujourd'hui

2.1 La contribution apportée par les Fonds structurels est visible et quantifiable, et particulièrement dans le cas du Fonds de cohésion pour ce qui est de la concrétisation de l'objectif de convergence pour les quatre États membres qui ont jusqu'à présent été ses destinataires.

2.2 Par exemple, en ce qui concerne le réseau d'autoroutes, ces quatre États membres se situaient à 20 % de la moyenne communautaire en 1991, ce taux n'étant plus que de 10 % en 2001 ⁽³⁾.

2.3 En revanche, il n'en va pas de même dans le domaine des infrastructures de transport: les niveaux de modernisation du transport ferroviaire et la densité de la couverture du réseau ferroviaire dans les quatre pays de la cohésion s'élevaient à 55 % de la moyenne de l'Union européenne.

2.4 Il a également été constaté que les investissements réalisés avec l'appui du Fonds de cohésion dans les infrastructures de transport constituent un fort facteur d'attraction dans les régions bénéficiaires. Ils entraînent un accroissement de l'activité économique, avec toutes les conséquences que cela comporte, notamment en termes de gains de productivité induits et d'accroissement des revenus réels de la population.

2.5 Des études récentes indiquent également que la contribution des Fonds structurels en général, et du Fonds de cohésion en particulier, peut également avoir une influence positive sur la localisation des activités à forte composante de R&D, ce qui ne peut que stimuler la croissance durable de tout l'espace européen.

2.6 Si l'on prend comme référence le PIB par habitant sur la période 1994/2001, on constate que l'augmentation dans ces quatre États membres (moyenne de 3 % en termes réels) a dépassé de plus de 1 % l'augmentation moyenne annuelle enregistrée dans l'Union européenne ⁽⁴⁾.

3. La nouvelle proposition de règlement du Conseil applicable au Fonds de cohésion présentée par la Commission en 2004

3.1 L'élargissement de l'Union européenne, de 15 à 25 États membres (et vraisemblablement à 27 États membres à court terme comme cela est envisagé, la Bulgarie et la Roumanie étant deux pays qui accéderont également au Fonds de cohésion) réalisé le 1^{er} mai 2004, rend nécessaire une réflexion approfondie (qualitative, du point de vue du choix des priorités, et quantitative du point de vue des montants financiers affectés aux fonds communautaires) sur les mécanismes utilisés afin de mettre en pratique les **trois objectifs essentiels des Fonds structurels**, à savoir «**convergence**», «**compétitivité régionale et emploi**» et «**coopération territoriale européenne**».

⁽¹⁾ JO L 130 du 25.05.94, p. 1.

⁽²⁾ JO L 161 du 26.06.1999, p. 57.

⁽³⁾ Communication de la Commission «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale», (COM(2004) 107 final).

⁽⁴⁾ Communication de la Commission - «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale», (COM(2004) 107 final).

3.2 Cette réflexion s'impose d'autant plus à la lumière des nouveaux défis que l'adhésion simultanée de 10 nouveaux États membres, dont le PIB est inférieur à celui de l'Europe des 15, suscite pour la concrétisation de l'objectif de convergence auquel s'attelle le Fonds de cohésion, conjointement avec le FEDER et le FSE.

3.3 C'est pourquoi la Commission prévoit la concentration d'environ 264 000 millions d'euros (78 % du total budgétisé pour les programmes européens de développement) sur l'objectif de «convergence», dont 63 000 millions au Fonds de cohésion, ce qui représente une augmentation très significative en comparaison avec le budget de ce Fonds pour la période 2000-2006, à savoir 18 000 millions d'euros.

3.4 Dans cette perspective, le CESE accueille favorablement l'initiative de la Commission consistant à préparer une nouvelle réglementation des Fonds structurels pour le cycle 2007-2013, afin de doter la politique de cohésion européenne d'un nouveau cadre juridique.

3.5 À l'horizon envisagé pour la révision actuelle du règlement des Fonds structurels, et si l'on prend comme base les plus récentes données statistiques, le Fonds de cohésion aidera la Grèce, le Portugal, les dix États membres du dernier élargissement et, dès que leur adhésion deviendra effective, la Bulgarie et la Roumanie.

3.6 S'agissant de la proposition de règlement applicable au Fonds de cohésion et remplaçant le règlement (CE) n° 1194/94 du Conseil, le CESE approuve l'orientation qui vise à ne concentrer dans ce règlement que les grands objectifs et les grandes lignes en matière d'application et d'accès, en laissant toutes les modalités de mise en œuvre de ce Fonds — principes fondamentaux, définition et répartition des fonctions des États membres et de la Commission, règles de gestion financière, règles d'audit et de contrôle — au règlement général applicable à tous les Fonds structurels.

3.7 Le Fonds de cohésion étaye ainsi le recentrage de la politique communautaire de cohésion sur un nombre limité et sélectionné de priorités découlant des engagements et des stratégies de Lisbonne (2000) — une économie plus compétitive fondée sur la connaissance et la cohésion sociale — et de Göteborg (2001) — mise en exergue de la protection de l'environnement et de la concrétisation d'un modèle de développement durable.

4. La nouvelle proposition de règlement du Conseil applicable au Fonds de cohésion présentée par la Commission en 2004 — Observations particulières

4.1 En partant du principe que l'uniformisation des règles et des procédures des Fonds structurels constitue une bonne mesure de gestion — il faut notamment se féliciter de l'orientation selon laquelle les interventions du Fonds de cohésion pourront être programmées en conjonction avec celles du FEDER, ce qui constitue une exception au principe selon lequel chaque programme sera financé par un seul fonds — il importe de signaler que cette uniformisation entraîne également l'application au Fonds de cohésion de règles qui suscitent de sérieuses réserves.

4.2 Par exemple, le CESE nourrit des réserves quant à l'utilité d'appliquer pour la première fois au Fonds de cohésion la règle «n + 2», réserves qu'il a déjà exprimées de manière générale dans l'avis du CESE sur la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels.

4.3 Il est également positif qu'en ce qui concerne l'objectif du Fonds de cohésion, à savoir contribuer au renforcement de la cohésion communautaire, une **dimension «territoriale»** ait été ajoutée aux dimensions économique et sociale à l'article premier paragraphe 1, englobant les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (à 25).

4.4 L'importance de cette nouvelle dimension est facilement perceptible: l'élargissement de l'Union européenne de 15 à 25 États membres a engendré une diminution de la richesse moyenne par habitant de l'ordre de 12,5 % tout en faisant passer la proportion de la population habitant dans des zones moins développées de 20 à 25 %.

4.5 Dans les dix États membres qui ont adhéré en 2004, près de 92 % de la population vit dans des régions où le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire à 25⁽⁵⁾.

4.6 Dans la proposition de règlement, le renforcement de la cohésion communautaire s'inscrit dans une perspective globale de **promotion du développement durable**.

4.6.1 L'article 2, paragraphe 3 témoigne de cette perspective en évoquant la possibilité d'intervenir dans les domaines suivants:

- l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, au titre des actions en matière d'environnement;
- le rail, les voies navigables fluviales et maritimes, les actions intermodales de transport et le transport urbain propre, entre autres, au titre des actions en matière de transports.

4.7 Quoique cette préoccupation ne soit pas clairement exprimée, le CESE considère qu'une utilisation efficace du Fonds de cohésion dans des investissements visant à mieux tirer parti des énergies traditionnelles et à accroître le poids des énergies renouvelables contribuera à réduire la dépendance énergétique des pays de la cohésion, qui importent actuellement environ 80 % de l'énergie qu'ils consomment, même si le niveau de dépendance énergétique vis-à-vis de l'extérieur dans les États membres ayant adhéré en 2004 est sensiblement inférieur.

4.8 Ces exemples de domaines de promotion du développement durable ne doivent toutefois pas faire oublier que dans l'espace européen, cette promotion exige au plus haut point une intervention des politiques de cohésion dans le monde rural. C'est pourquoi ce secteur d'activité doit être intégré dans le Fonds de cohésion, sans préjuger des financements que continueront à lui apporter d'autres Fonds structurels associés à la concrétisation des objectifs de la PAC.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale», (COM(2004) 107 final).

4.9 Le CESE ne perd pas de vue que la consolidation budgétaire est l'un des piliers essentiels pour la convergence et la croissance consolidée de l'économie européenne, mais exprime néanmoins certaines réserves quant à une éventuelle rigidité s'agissant de l'application des conditions de «déficit public excessif» aux objectifs essentiels du Fonds de cohésion, telle que cette application est prévue à l'article 4 de la proposition de règlement.

4.10 En effet, cette rigidité serait susceptible d'entraîner un «effet pervers» pour l'utilisation efficace des ressources mobilisées par le Fonds de cohésion, les ressources de ce Fonds étant subordonnées à la suppression du déficit excessif alors que l'une des causes de celui-ci réside peut-être dans les efforts déployés par les autorités nationales pour lutter contre les disparités économiques, sociales et territoriales.

4.11 Il ne faut pas oublier que le fait de contenir le déficit public dans des limites acceptables ne signifie pas que les États membres qui y parviendraient réussiraient dans le même temps à supprimer les disparités économiques, sociales et territoriales qui existent chez eux.

5. Conclusions et recommandations

5.1 Le CESE est globalement favorable à la nouvelle proposition de règlement du Conseil relative au Fonds de cohésion, ainsi qu'à l'harmonisation des procédures applicables au Fonds de cohésion par rapport aux règles générales définies pour les autres Fonds structurels.

5.2 L'extension du champ d'application du Fonds de cohésion aux politiques de développement d'infrastructures respectueuses des grandes préoccupations environnementales, comme par exemple le financement de moyens de transport urbain «propres», mérite également d'être salué.

5.3 En vue d'une concrétisation plus efficace et plus rapide de l'objectif «convergence», il serait bon que la Commission agisse conjointement avec les États membres, afin que les programmes opérationnels présentés par ceux-ci assurent une harmonisation efficace des ressources du FEDER et du Fonds de cohésion et, partant, que la convergence au niveau national soit, à l'intérieur des États membres destinataires, assortie d'une convergence territoriale.

5.4 Dans le contexte actuel d'analyse des avantages et des inconvénients éventuels du Pacte de stabilité et de convergence, le CESE recommande à la Commission de dûment pondérer l'utilité de la règle de conditionnalité en matière de déficit public excessif, eu égard aux objectifs des États membres bénéficiaires de ce Fonds: il faut toujours garder à l'esprit que cette conditionnalité ne peut être appliquée si elle a pour effet de rendre plus difficile l'utilisation des ressources financières du Fonds de cohésion pour atteindre l'objectif «convergence».

5.5 Enfin, comme il le demande dans son avis sur la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels ⁽⁶⁾, le CESE est favorable à ce que le Fonds de cohésion se voie attribuer davantage de moyens budgétaires, vu que l'augmentation réelle de ces moyens qui est prévue sera complètement diluée entre les nombreux États membres qui, suite au dernier élargissement, bénéficieront du Fonds de cohésion.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

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

⁽⁶⁾ JO C 157 du 28.6.2005, rapporteur M. MALOSSE.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional»

[COM(2004) 495 final — 2004/0167 (COD)]

(2005/C 255/18)

Le 21 décembre 2004, le Conseil de l'Union européenne, a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

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 18 mars 2005 (rapporteur: M. MATOUSEK).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 123 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le présent avis s'inscrit dans le cadre global de l'avis du CESE sur les règlements généraux ⁽¹⁾ et se rapporte aux autres avis du Comité sur les règlements concernant le Fonds de cohésion ⁽²⁾, sur le groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), sur le Fonds social européen ⁽³⁾ et sur le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ⁽⁴⁾.

1.2 L'avis reflète les conséquences des évolutions de l'économie mondiale, de l'intensification spectaculaire de la concurrence sur les marchés mondiaux et les défis que cela représente pour l'UE. Son point de départ est la nécessité impérieuse de mettre en oeuvre autant de moyens que possible pour que l'UE atteigne une place dans le monde qui corresponde à son potentiel. L'avis reconnaît la nécessité de mobiliser, à court ou moyen terme, l'ensemble des ressources nécessaires pour renforcer les capacités des nouveaux États membres en tant que partie intégrante de l'économie et de la société de l'UE et d'exploiter les forces cachées des structures régionales. Il s'agit donc d'accroître le rythme de progression vers un degré accru de convergence réelle des économies qui procurera la synergie nécessaire à l'économie globale de l'Union. La politique de cohésion et ses instruments, qui respectent activement les principaux objectifs des développements de l'UE fondés sur le développement durable et le modèle social européen de qualité, devraient donc prendre de plus en plus d'importance.

2. Synthèse

2.1 Ce document fournit d'abord une brève description des défis auxquels sont confrontées la cohésion européenne et les politiques structurelles. Puis, il propose quelques observations générales. Enfin, il présente un résumé du règlement proposé.

⁽¹⁾ COM(2004) 492 final – 2004/0163 (AVC), CESE 389/2005.

⁽²⁾ COM(2004) 494 final – 2004/0166 (AVC), CESE 390/2005.

⁽³⁾ COM(2004) 493 final – 2004/0165 (COD), CESE 250/2005.

⁽⁴⁾ COM(2004) 490 final – 2004/0161 (CNS), CESE 251/2005.

2.2 Dans la conclusion, le Comité fournit un commentaire plus détaillé sur les différents articles du règlement proposé. De façon générale, le Comité se félicite de l'approche globale suivie par la Commission dans l'élaboration de ces règlements. Plus spécifiquement:

2.2.1 Le Comité se félicite de constater que les actions qui seront soutenues par le Fonds seront centrées sur les priorités de l'Union européenne telles qu'elles ont été définies lors des sommets de Lisbonne et de Göteborg.

2.2.2 Il conviendrait d'autoriser les dépenses de logement et de rénovation liées à l'aménagement et au développement.

2.2.3 Il conviendrait d'accorder une priorité élevée à la recherche et au développement technologique ainsi qu'à l'innovation et à la promotion de l'esprit d'entreprise, notamment afin de soutenir le développement des petites et moyennes entreprises (PME).

2.2.4 Les questions liées au tourisme durable, aux transports publics et aux énergies renouvelables sont également importantes.

2.2.5 L'innovation devrait être comprise au sens large du terme en tant que support pour le développement et les technologies de l'information et de la communication.

2.2.6 Les propositions visant à promouvoir la coopération territoriale européenne sont les bienvenues et devraient être renforcées.

2.2.7 Les dispositions portant sur les zones urbaines et les agglomérations devraient explicitement faciliter la coopération entre les villes de l'UE.

2.2.8 Il faudrait aider les zones rurales à encourager une plus grande diversification.

2.2.9 Les règlements devraient explicitement permettre que des programmes globaux de convergence soient mis en oeuvre dans les zones souffrant de handicaps naturels et dans les régions ultrapériphériques, ainsi que dans les îles confrontées à des problèmes particuliers (y compris les petits États insulaires).

3. Observations générales

3.1 Dans le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale ⁽⁵⁾, la Commission soulignait les défis auxquels était confrontée l'UE en ce qui concerne la réduction des disparités et l'élargissement, à savoir:

- faiblesse de la participation aux programmes de formation continue dans les régions les moins prospères, avec des chiffres nettement plus faibles dans les nouveaux États membres;
- fortes disparités dans les dépenses de recherche et développement (RD);
- disparités persistantes en termes d'accès régional aux nouvelles technologies de l'information et de la communication;
- nécessité d'une croissance soutenue et durable, notamment dans les nouveaux États membres;
- disparités en matière d'investissement direct étranger, qui se dirige vers les régions les plus fortes sur le plan économique;
- taux d'emploi largement inférieur aux objectifs de Lisbonne.

3.2 Le CESE a accueilli favorablement le rapport et la contribution positive des Fonds structurels mais a admis qu'«il subsiste encore des différences relatives très significatives en termes de prospérité/résultats économiques». Le Comité a également reconnu que, si l'élargissement étendrait considérablement le marché intérieur de l'Union et apporterait de nouvelles opportunités, il renforcerait également les disparités ⁽⁶⁾.

3.3 Une réforme est donc nécessaire pour s'attaquer à ces disparités, relever les défis spécifiques à l'élargissement et atteindre les objectifs de l'agenda de Lisbonne (compétitivité accrue, amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, inclusion sociale et durabilité environnementale). Le Comité souhaite souligner que le règlement devrait traiter clairement de cette concentration et que l'éventail des activités prévues au titre des différentes priorités devrait être considéré comme un regroupement d'instruments auxquels les régions et les États membres auront recours pour produire des programmes qui entraîneront une augmentation de la croissance à long terme et renforceront la compétitivité.

3.4 Comme signalé dans l'introduction, le présent avis est élaboré dans le cadre de l'avis du CESE sur les règlements généraux ⁽⁷⁾. Ces travaux commentent en détail le contexte et la nécessité du renforcement de l'implication des partenaires sociaux et économiques ⁽⁸⁾. Les partenaires sociaux ainsi que d'autres organisations concernées de la société civile devraient être impliqués dans toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes et pouvoir participer de plein droit aux comités de suivi. Cet avis souligne également que la Commission devrait promouvoir des partenariats efficaces. Le Comité estime que, dans un souci d'efficacité, les décisions de ces partenariats devraient être respectées. L'avis expose également la vision du Comité en ce qui concerne les nouvelles

priorités ⁽⁹⁾ qui sont nécessaires pour répondre au défi posé par l'élargissement. Le présent avis reflète ces priorités puisqu'elles ont trait à la réglementation spécifique du FEDER. Le Comité a déjà exprimé son opinion générale selon laquelle ses objectifs ne peuvent être atteints que si des ressources suffisantes sont allouées à la politique de cohésion. En outre, certains points concernent à la fois les «anciens» et les «nouveaux» États membres.

3.4.1 En premier lieu, le problème des ressources limitées et de leur allocation optimale par rapport à la capacité d'absorption (cofinancement) des nouveaux États membres et des régions et zones extrêmement pauvres;

3.4.2 Ensuite, le problème de l'effet statistique et de la suppression progressive des aides, qui constitue un défi pour les anciens États membres, et aura des conséquences sur les nouveaux États membres, suite au prochain élargissement de l'UE en 2007 (certaines régions devront éventuellement accepter de perdre leur éligibilité);

3.4.3 A ce propos, des questions se posent également quant aux méthodes à utiliser pour le calcul des indicateurs de performance (produit intérieur brut — PIB). Certains nouveaux États membres risquent également de perdre l'éligibilité, notamment pour l'aide du Fonds européen de développement régional (FEDER). Quoiqu'Eurostat ne dispose de données régionales complètes que pour trois années (2000 à 2002), cela est susceptible de créer des difficultés pour les régions dont le revenu national brut (RNB) enregistre une diminution en pourcentage de la moyenne communautaire.

3.5 De nombreux autres avis du CESE ont déjà été publiés ou sont en cours d'élaboration, toujours dans une perspective régionale et de cohésion, sur les thèmes suivants: stratégies politiques et économiques de l'UE, mutations industrielles ou structurelles, recherche et développement et innovation, développement du tourisme, problématique des agglomérations urbaines, infrastructures, régions présentant des handicaps et régions ultrapériphériques, etc. Certains devraient être révisés suite à l'élargissement. L'élargissement à l'Est apporte des possibilités et des défis totalement différents de ceux des élargissements précédents.

4. Synthèse de la proposition de règlement

4.1 Le règlement proposé définit les «tâches du Fonds européen de développement régional».

4.2 L'objectif du Fonds est de participer au financement des aides aux activités visant à réduire les disparités régionales et, ce faisant, de contribuer aux objectifs de l'Union en matière de renforcement de la compétitivité, de création d'emplois et de promotion de la croissance durable. Les domaines d'application du Fonds recouvrent l'aide à l'investissement productif, aux infrastructures, à d'autres initiatives de développement et à l'assistance technique. Le Fonds concentrera son aide sur les priorités thématiques que sont la convergence, la compétitivité régionale et l'emploi et la coopération territoriale européenne.

⁽⁵⁾ Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale - Un nouveau partenariat pour la cohésion, COM(2004) 107 final.

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale. JO C 302 du 7.12.2004, p. 60.

⁽⁷⁾ CESE 389/2005.

⁽⁸⁾ CESE 389/2005, paragraphe 3.3.

⁽⁹⁾ CESE 389/2005, paragraphe 3.4.

4.2.1 En matière de convergence, le règlement proposé dirige l'aide du FEDER vers le soutien au développement durable en mobilisant et renforçant la capacité endogène et définit l'éventail des activités pouvant être aidées, à savoir la recherche et le développement technologique, la promotion de la société de l'information, la durabilité en matière de production et d'environnement, la promotion du tourisme, les investissements dans les transports, l'amélioration de la sécurité et de l'efficacité de l'approvisionnement énergétique, les investissements dans l'éducation qui augmentent l'attrait des régions, les améliorations sanitaires contribuant au développement économique et l'assistance aux PME pour la création d'emplois.

4.2.2 En ce qui concerne la compétitivité régionale et l'emploi, le règlement proposé dirigerait en priorité l'aide vers la promotion de l'innovation et de l'économie de la connaissance en renforçant notamment les capacités de recherche et développement technologique (RDT) et d'innovation directement liées aux objectifs de développement régional, en soutenant l'innovation dans les PME, en promouvant l'exploitation économique des nouvelles idées et en créant de nouveaux instruments financiers et de nouveaux incubateurs afin de promouvoir les entreprises à forte intensité de connaissance. En deuxième lieu, l'attention se porte sur les risques environnementaux et leur prévention; il s'agit de stimuler les investissements pour la reconversion des sites pollués et de promouvoir l'efficacité énergétique, les transports publics propres et la prévention des risques. Enfin, dans ce domaine, le Fonds soutiendra les investissements réalisés à l'écart des principaux centres urbains visant à améliorer l'accès aux réseaux de transports et à promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC).

4.2.3 Les activités relevant de la priorité thématique de la coopération territoriale européenne concernent avant tout l'élaboration de stratégies transfrontalières de développement territorial durable. Il s'agit principalement de promouvoir l'esprit d'entreprise et le développement des PME, le tourisme, la culture et le commerce transfrontalier. En outre, d'autres activités proposées visent à améliorer l'accès aux réseaux de transports et de TIC et aux réseaux transfrontaliers d'eau et d'énergie ainsi qu'à intensifier la coopération en matière de santé et d'éducation. Le FEDER peut également financer la promotion des initiatives transfrontalières dans le cadre du marché du travail. Ensuite, cette thématique vise à soutenir la coopération transnationale, y compris la coopération bilatérale entre les régions maritimes, afin de promouvoir des approches de gestion des déchets et de l'eau, l'accessibilité des réseaux trans-européens de transport et des systèmes avancés de TIC, la prévention des risques environnementaux et les réseaux scientifiques et technologiques. Enfin, cette thématique vise à améliorer l'efficacité de la politique régionale en promouvant la mise en réseau et l'échange d'expériences, notamment en matière d'innovation, de prévention des risques environnementaux et de réhabilitation urbaine.

4.3 Le règlement proposé définit les dépenses éligibles et contient des dispositions spécifiques portant sur les points suivants:

4.3.1 Zones urbaines: le FEDER soutiendra le développement de stratégies participatives intégrées visant à lutter contre

la forte concentration de problèmes économiques, environnementaux et sociaux affectant les agglomérations urbaines. Cet article permet également que des sommes limitées du FEDER soient utilisées pour soutenir des activités relevant des domaines d'application du Fonds social européen.

4.3.2 Zones rurales: il est proposé que l'intervention du FEDER dans ces zones soit centrée sur la diversification économique, tout en assurant une complémentarité avec les mesures soutenues par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour la pêche (FEP).

4.3.3 Zones à handicaps naturels: pour les programmes régionaux concernant les zones à handicaps naturels, le FEDER investira en particulier dans l'amélioration de l'accessibilité, la promotion du patrimoine culturel, de l'utilisation durable des ressources naturelles et du tourisme.

4.3.4 Zones ultrapériphériques: le FEDER soutiendra des transports de qualité et les frais supplémentaires de stockage, maintenance et main d'œuvre.

4.3.5 Il existe également des dispositions spécifiques sur la coopération territoriale européenne. Elles fixent le contenu minimal des programmes opérationnels, à savoir l'analyse des problèmes et la justification des priorités, des tableaux financiers et la mise en œuvre. Elles définissent également d'éventuels arrangements pour la gestion du programme, y compris un instrument juridique spécifique permettant de créer un organe spécifique pour la coopération transfrontalière.

4.3.6 Les dispositions finales confirment les dispositions transitoires du règlement CE actuel (n° 1783/99) et fixent officiellement les dates d'entrée en vigueur et de réexamen du règlement, à savoir à partir du 1^{er} janvier 2007 et jusqu'au 31 décembre 2013.

5. Avis du Comité

5.1 Introduction, champ d'application des règlements et dépenses éligibles (articles 1, 2, 3, 7 et 13)

5.1.1 Le Comité se félicite de la relation clairement établie dans l'article 2 entre l'objectif du Fonds et les objectifs de l'Union, et notamment de l'agenda de Lisbonne. Le Comité se félicite également que l'aide soit dirigée vers des priorités thématiques claires. Les nouveaux programmes doivent adopter les objectifs de Lisbonne renouvelés, à savoir l'augmentation de la croissance à long terme dans les régions les plus faibles et le renforcement de la compétitivité au sein de l'UE. Le règlement doit donc présenter une liste des activités pouvant être associées au sein de programmes spécifiques adaptés à la situation particulière de chaque région tout en contribuant à la réalisation des objectifs globaux d'augmentation de la croissance et de renforcement de la compétitivité. Le processus d'élaboration des directives communautaires et des stratégies nationales doit

être centré sur le respect de l'agenda de Lisbonne renouvelé. Les partenaires sociaux doivent également être étroitement associés à la rédaction de ces documents. Dans un précédent avis ⁽¹⁰⁾, le CESE signalait que la rénovation des logements et la mise à disposition de logements abordables pour les travailleurs clés faisaient partie intégrante de la réhabilitation et devaient jouer un rôle particulièrement important dans la politique urbaine et rurale. Le Comité est donc déçu que les dépenses de logement soient explicitement exclues par l'article 7. Le Comité estime que les dépenses de logement liées à l'aménagement et au développement devraient être autorisées, de même que les dépenses de logement réalisées dans le cadre de programmes de rénovation d'anciennes zones urbaines et industrielles.

5.2 Activités de promotion de la convergence (article 4)

5.2.1 Le Comité avait souligné l'importance de la RDT, de l'innovation et de l'esprit d'entreprise. L'analyse du troisième rapport de cohésion montrait des disparités importantes en matière d'investissements en RDT et soulignait que l'innovation et l'esprit d'entreprise sont indispensables pour parvenir à une forte croissance économique dans les zones les moins prospères de l'Union. Le Comité réitère son avis au sujet de l'importance de ces activités. Il souligne également que, pour certains nouveaux États membres, cette aide du FEDER sera particulièrement importante pour développer les réseaux nécessaires de centres de RDT entre les universités locales et les entreprises (le soutien aux PME constituant un défi particulier) afin de rapprocher la région de la situation des zones développées d'Europe.

5.2.2 Le Comité souligne également qu'il est crucial de garantir l'accès aux réseaux de communication à large bande et d'aider les PME à profiter des technologies de l'information et de la communication dans les régions qui accusent un retard.

5.2.3 Les dispositions sur l'environnement contiennent toute une série d'actions. Il serait utile que l'article souligne l'importance de la contribution de ces investissements au développement durable et à la promotion des énergies renouvelables.

5.2.4 La promotion du tourisme durable à forte valeur ajoutée doit être accueillie favorablement car elle contribue de manière significative au développement des économies régionales et a des répercussions à la fois sur les zones rurales et sur les zones urbaines. L'on sous-estime le rôle du tourisme dans le transport transeuropéen. En effet, il a un effet positif sur la conscience européenne des citoyens. De plus, l'investissement dans des infrastructures adaptées, dans les services et dans un environnement de qualité peuvent accroître l'attrait de régions qui ne sont pas considérées actuellement comme des destinations touristiques.

⁽¹⁰⁾ Avis sur «La programmation des Fonds structurels 2000/2006: une évaluation initiale de l'initiative URBAN», JO C 133 du 6.6.2003, p. 53, paragraphes 3.3 et 4.7.1.

5.2.5 La puissance de l'infrastructure de transport est l'un des principaux facteurs de croissance. Il faut se féliciter des investissements reliant les régions aux principaux réseaux et marchés européens. Des réseaux de transports publics intégrés, propres et de qualité sont importants dans les villes et les agglomérations pour diminuer les encombrements et dans les zones rurales et urbaines pour participer à la réduction de l'exclusion sociale.

5.2.6 Le développement de réseaux énergétiques transeuropéens contribuera à la sécurité de l'approvisionnement et à une meilleure intégration des États membres. L'efficacité énergétique et les énergies renouvelables procurent également de nouvelles opportunités pour les entreprises et cela peut aussi contribuer à la croissance et à la compétitivité dans les régions accusant un retard.

5.2.7 Les investissements dans le domaine de l'éducation ont également des bénéfices directs sur l'innovation, la compétitivité et le développement du capital humain. Comme nous l'avons déjà dit, les régions qui accusent un retard sont également moins susceptibles de bénéficier de l'éducation tout au long de la vie et de la formation continue. Le règlement, dans sa rédaction actuelle, ne s'attache qu'à «accroître l'attractivité et la qualité de vie dans les régions». Le Comité reconnaît la nécessité de concentration ainsi que le rôle du Fonds social européen, mais, étant donné l'importance de l'éducation, souhaite que le document insiste davantage sur ce point. Il reconnaît également la nécessité de renforcer la coordination entre le FEDER et le FSE ⁽¹¹⁾. Le Comité souligne également l'importance de la promotion de nouvelles solutions aux problèmes de communication dans une Union multilingue. Malgré l'offre commerciale en matière d'apprentissage des langues, la situation (bien qu'elle se soit améliorée) n'est toujours pas satisfaisante.

5.2.8 L'article prévoit des investissements dans le système de santé, ce qui contribue au développement régional et à la qualité de vie. Le Comité s'en félicite.

5.2.9 L'aide destinée aux PME est importante et une bonne politique régionale des entreprises peut attirer les investissements vers des zones souffrant de handicaps structurels ou économiquement faibles. Les incitations et autres mesures économiques d'importance devraient pouvoir être utilisées afin d'attirer les investisseurs étrangers vers les régions qui en ont besoin et d'aider les secteurs ayant une importance stratégique pour l'UE ainsi que les regroupements innovants d'entreprises et d'organisations.

5.3 Activités de promotion de la compétitivité régionale (article 5)

5.3.1 En ce qui concerne l'innovation, le Comité souhaite proposer une vision élargie du processus d'innovation. Souvent, de nouvelles façons de travailler et des innovations en matière de gestion et de relations humaines peuvent contribuer autant que des nouvelles technologies, de nouveaux produits ou procédés, à la réussite et à la compétitivité des entreprises. En

⁽¹¹⁾ Le Comité a largement insisté sur le fait qu'il aurait préféré un fonds unique pour l'ensemble de la politique de cohésion, ce qui aurait réglé ces problèmes (COM(2004) 492 final – 2004/0163 (AVC), CESE 389/2005).

outre, la modernisation des relations industrielles peut constituer un pré-requis à l'introduction réussie de nouvelles technologies et est donc essentielle à la réalisation des objectifs de Lisbonne. Le règlement devrait tenir compte de ces facteurs et, tout en reconnaissant le rôle essentiel du FSE dans ces zones, soutenir le réseau de promotion des bonnes pratiques en matière d'innovation au sens large.

5.3.2 Le Comité se félicite de l'engagement pris en matière de développement durable, d'efficacité énergétique et de promotion des sources d'énergie renouvelable, car il s'agit d'objectifs souhaitables en eux-mêmes. Toutefois, il existe également des opportunités commerciales spécifiques pour les concepteurs et fabricants de technologie environnementale pouvant aussi contribuer au développement économique régional. Le Comité se félicite de la référence faite aux transports publics propres et reconnaît que des systèmes de transports publics bien intégrés contribuent aussi largement, sur le plan économique, à résoudre le problème de la congestion des zones urbaines et de l'exclusion sociale dans les zones urbaines et rurales.

5.3.3 Le renforcement des transports clés et autres liaisons est considéré comme une composante importante du développement. Les zones rurales peuvent être désavantagées car le marché qu'elles représentent n'est pas suffisant pour fournir toutes les infrastructures souhaitables. Il y aura de nombreuses interactions avec les autres politiques communautaires et le Comité voudrait s'assurer que les activités qui seront promues dans ce cadre ne seront pas limitées sans raison. L'accès aux technologies de l'information et de la communication en dehors des principaux centres urbains est également nécessaire. Il n'est pas simplement question d'accès physique et de connectivité mais aussi de conseil, d'assistance aux entreprises et de développement des compétences car cela est également essentiel pour permettre aux PME de tirer profit des TIC. De plus, le Comité estime que nous devons garantir un accès aux TIC pour tous les citoyens, afin d'éviter de créer un fossé numérique qui renforcerait l'exclusion sociale. Ces derniers points concernent aussi les grands centres urbains.

5.4 *Activités de promotion de la coopération territoriale européenne (article 6)*

5.4.1 Le Comité se félicite des propositions de la Commission en ce qui concerne le soutien à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale basée sur l'expérience d'Interreg⁽¹³⁾. Cependant, les propositions de la Commission fournissent différentes activités pour des projets transfrontaliers ou transnationaux et le règlement actuel semble exclure certains domaines d'activité importants aidés par le programme dans le cadre des réseaux interrégionaux (par exemple: les activités de promotion de la convergence, certaines activités en zone rurale, dans les zones à handicaps naturels et les régions ultrapériphériques).

5.4.2 Le Comité soutient notamment des mesures de renforcement de la coopération transfrontalière entre les États de l'UE des 15 et les nouveaux États membres aux frontières intérieures

⁽¹³⁾ JO C 302 du 7.12.2004, p. 60, avis sur le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale.

de ces pays. L'objectif est de créer dans les faits des régions nouvelles, dynamiques et vivantes avec des infrastructures communes ou utilisées en commun (y compris en matière de santé et d'éducation), des relations interpersonnelles, des efforts pour surmonter les problèmes linguistiques et prendre le meilleur de chaque culture. Les Fonds structurels aideront à résoudre les problèmes de disparités des revenus et des prix et à promouvoir le développement économique. Le Comité se félicite de la nouvelle Politique européenne de voisinage⁽¹³⁾, de ses nouveaux instruments et de la possibilité de relation avec les pays tiers, et souhaite qu'elle soit mise en place durant la prochaine période de programmation et que le FEDER soit également en mesure de soutenir ces activités.

5.4.3 Le Comité prend note des dispositions en faveur des initiatives transfrontalières sur le marché du travail. Il souligne qu'il existe dans la réglementation une référence explicite traduisant le soutien aux engagements pris dans les accords d'adhésion en ce qui concerne les normes du marché du travail et les objectifs de Lisbonne. Le Comité a déjà souligné⁽¹⁴⁾ que ces programmes devraient également tenir compte de la nécessité de lutter contre les différentes formes de discrimination sociale. Le Comité souhaite que cette question soit clarifiée et veut s'assurer que toutes les activités aidées par le FEDER sont éligibles pour les réseaux interrégionaux. Le Comité avait notamment demandé un programme spécifique pour les régions ayant une frontière commune avec un nouvel État membre, mais cela n'a pas été pris en compte et le Comité souhaite que le règlement soutienne ce type d'activités. Il estime qu'il serait utile d'inclure une référence spécifique dans le règlement.

5.4.4 La proposition de règlement prévoit la création d'un groupement européen de coopération transfrontalière. Le Comité a élaboré un avis à ce sujet⁽¹⁵⁾ et ses conclusions devraient également être reprises dans la réglementation.

5.4.5 L'éligibilité des dépenses doit être définie au niveau national, avec certaines exceptions. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place des dispositions spécifiques. Cette condition importante devrait être clarifiée. En matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la TVA non récupérable devrait être éligible car il s'agit d'un coût réel pour les projets.

5.5 *Dispositions spécifiques en fonction des particularités territoriales*

5.5.1 Zones urbaines (article 8)

5.5.1.1 Le CESE avait plaidé pour un programme urbain distinct. Les activités définies à l'article 8, paragraphe 1 devraient contenir toutes les caractéristiques de l'initiative communautaire URBAN et le Comité souhaite également des règlements permettant expressément aux villes de l'UE de coopérer.

⁽¹³⁾ COM(2004) 628 final 2004/0219 (COD).

⁽¹⁴⁾ JO C 302 du 7.12.2004, p. 60, pt. 7.8, avis sur le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale.

⁽¹⁵⁾ CESE 388/2005.

5.5.1.2 Cet article autorise également le financement d'activités dans le cadre du règlement (CE) n° 1784/1999 relatif au Fonds social européen ⁽¹⁶⁾. Le règlement limite cette dérogation aux activités entrant dans le cadre de l'objectif «Compétitivité régionale et emploi» et à 10 % de l'«axe prioritaire concerné» ⁽¹⁷⁾. Le Comité estime, vu l'intention d'avoir un fonds par programme, qu'il devrait y avoir davantage de possibilités de financement pour les activités liées au marché du travail et au capital humain dans ces programmes. Cette dérogation devrait peut-être être appliquée dans les programmes financés par le FEDER, pas uniquement dans la dimension urbaine, et devrait être applicable dans les trois priorités thématiques. La limite des 10 % devrait donc s'appliquer au programme dans son ensemble pour lui laisser suffisamment de souplesse.

5.6 Zones rurales et zones dépendantes de la pêche (article 9)

5.6.1 Le Comité a notamment souligné la nécessité de garantir que ces activités n'étaient pas limitées aux projets agricoles. Il se félicite de constater qu'elles concernent également les infrastructures, les télécommunications, les nouvelles activités économiques, les relations entre les zones urbaines et rurales et la promotion du tourisme. Toutefois, cette liste devrait être étendue à l'accès aux services d'intérêt général, à l'innovation et aux établissements d'enseignement supérieur, qui ont tous été identifiés comme étant des éléments importants pour la diversification rurale. Le Comité se félicite également de la garantie proposée à l'origine par la Commission selon laquelle les nouveaux instruments «s'intègrent dans la politique agricole communautaire» ⁽¹⁸⁾. Cette proposition de règlement oblige les États membres à mettre en avant des «critères clairs de démarcation» entre les mesures financées par le FEDER et celles financées par le FEADER et le FEP et à démontrer la complémentarité et la cohérence entre les actions financées par ces fonds. Le Comité s'en félicite et renvoie aux travaux plus détaillés qu'il a également réalisés au sujet du FEADER.

5.7 Zones à handicaps naturels et régions ultrapériphériques (articles 10 et 11)

5.7.1 Le Comité est favorable à la poursuite des actions de solidarité envers ces régions connaissant des difficultés

particulières et se félicite de ces propositions. Dans un avis séparé ⁽¹⁹⁾, Le Comité a évalué les besoins des régions souffrant de handicaps naturels et structurels permanents et a notamment commenté les propositions générales de la Commission présentées dans le troisième rapport de cohésion. Le règlement relatif au FEDER reprend la plupart des points traités dans cet avis et le Comité se félicite de la prise en compte de la dimension territoriale dans les critères pour l'attribution de l'aide du FEDER. L'article 10 contient l'expression «sans préjudice des articles 3 et 4», ce qui laisse entendre que ces régions sont également éligibles à l'aide dans le cadre de ces priorités. Il conviendrait de stipuler explicitement dans le règlement que c'est effectivement le cas. De même, l'article 11 prévoit que cette disposition autorise le financement des surcoûts des activités définies à l'article 4, ce dont le Comité se félicite. Il serait, une fois de plus, utile de préciser que ces régions peuvent également être éligibles à l'aide dans le cadre des autres objectifs.

5.8 Dispositions spécifiques concernant l'objectif «Coopération territoriale européenne» (article 12 et articles 14 à 22)

5.8.1 Le Comité se félicite de la proposition concernant un nouvel instrument juridique pour faciliter la coopération. Ces règlements additionnels visent à faciliter la coopération effective, mais une disposition explicite concernant la participation aux comités de suivi des partenaires sociaux ainsi que des autres organisations concernées de la société civile fait défaut. Il convient de clarifier la relation entre le FEDER (article 18) et le nouveau groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), notamment lorsque les États membres confèrent au GECT la responsabilité de la gestion.

5.8.2 Ces questions ont été étudiées de façon plus approfondie et le Comité a élaboré des conclusions spécifiques sur la création d'un groupement européen de coopération transfrontalière dans un cadre distinct ⁽²⁰⁾.

5.9 Dispositions finales (articles 22 à 26)

5.9.1 Elle confirment les dispositions transitoires du règlement actuel (CE) n° 1783/99 et fixent officiellement les dates d'entrée en vigueur et de réexamen du règlement.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

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

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 493 final - 2004/0165 (COD).

⁽¹⁷⁾ Article 8, paragraphe 2.

⁽¹⁸⁾ JO C 302 du 7.12.2004, p. 60, pt. 7.10, avis sur le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale.

⁽¹⁹⁾ Avis du CESE sur le thème «Comment garantir une meilleure intégration des régions souffrant de handicaps naturels et structurels permanents», CESE 140/2005.

⁽²⁰⁾ CESE 388/2005.