

Journal officiel de l'Union européenne

C 204

Édition
de langue française

Communications et informations

51^e année

9 août 2008

Numéro d'information	Sommaire	Page
III	<i>Actes préparatoires</i>	
	COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN	
	443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008	
2008/C 204/01	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'avenir du marché unique — destination: le monde»	1
2008/C 204/02	Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission européenne «Pour une Europe des résultats — Application du droit communautaire» COM(2007) 502 <i>final</i>	9
2008/C 204/03	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 76/769/CEE du Conseil relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses 2-(2-méthoxyéthoxy)éthanol, 2-(2-butoxyéthoxy)éthanol, diisocyanate de méthylènediphényle, cyclohexane et nitrate d'ammonium COM(2007) 559 <i>final</i> — 2007/0200 (COD)	13
2008/C 204/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Règlement du Conseil portant création de l'entreprise commune Piles à combustible et Hydrogène» COM(2007) 571 <i>final</i> — 2007/0211 (CNS)	19
2008/C 204/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive .../.../CE du Parlement européen et du Conseil concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur» (Version codifiée) COM(2008) 23 <i>final</i> — 2008/0019 (COD)	24
2008/C 204/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les fusions des sociétés anonymes» (Version codifiée) COM(2008) 26 <i>final</i> — 2008/0009 (COD)	24
2008/C 204/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 48 deuxième alinéa du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers» (Version codifiée) COM(2008) 39 <i>final</i> — 2008/0022 (COD)	25

FR

Prix:
22 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	<u>Sommaire (suite)</u>	<u>Page</u>
2008/C 204/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Réseaux transeuropéens: vers une approche intégrée» COM(2007) 135 <i>final</i>	25
2008/C 204/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (refonte)» COM(2007) 265 <i>final</i> /3 — 2007/0099 (COD)	31
2008/C 204/10	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Nouvelle gestion aéroportuaire pour une réduction de CO ₂ »	39
2008/C 204/11	Avis du Comité économique et social européen sur les «Lignes directrices relatives à l'application de l'article 81 du traité aux services de transport maritime»	43
2008/C 204/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la reconnaissance réciproque des attestations de navigabilité délivrées pour les bateaux de la navigation intérieure» (Version codifiée) COM(2008) 37 <i>final</i> — 2008/0021 (COD)	47
2008/C 204/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006» COM(2007) 355 <i>final</i> — 2007/0121 COD	47
2008/C 204/14	Avis du Comité économique et social européen sur les Indications et dénominations géographiques	57
2008/C 204/15	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Amélioration du mécanisme communautaire de protection civile — Une réponse aux catastrophes naturelles»	66
2008/C 204/16	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (avis d'initiative)	70
2008/C 204/17	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun» COM(2007) 301 <i>final</i>	77
2008/C 204/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action destiné à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et promouvoir la compréhension interculturelle par la coopération avec les pays tiers (Erasmus Mundus) (2009-2013)» COM(2007) 395 <i>final</i>	85
2008/C 204/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes — C'est toujours le moment d'apprendre» COM(2007) 558 <i>final</i>	89
2008/C 204/20	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Le rôle des partenaires sociaux dans l'amélioration de la situation des jeunes sur le marché de l'emploi»	95
2008/C 204/21	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Garantir l'accès aux soins de longue durée et un financement durable du système de soins de longue durée aux personnes âgées»	103
2008/C 204/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2004/40/CE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques) (dix-huitième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE)» COM(2007) 669 <i>final</i> — 2007/0230 (COD)	110

2008/C 204/23	Avis du Comité économique et social européen sur «La réforme du budget de l'UE et son financement futur» 113
2008/C 204/24	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Conseil modifiant diverses dispositions de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée COM(2007) 677 <i>final</i> 119
2008/C 204/25	Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine: le rôle de la société civile» 120

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

443^e SESSION PLÉNIÈRE DES 12 ET 13 MARS 2008**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'avenir du marché unique — destination: le monde»**

(2008/C 204/01)

Le 27 septembre 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur d'élaborer un avis sur:

«L'avenir du marché unique — destination: le monde».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 27 février 2008 (rapporteur: M. CASSIDY).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 39 voix pour, 9 voix contre et 12 abstentions.

1. Synthèse des conclusions et recommandations

1.1 L'observatoire du marché unique, instauré par le CESE pour suivre les progrès de la réalisation du marché unique, a produit au fil des ans plusieurs avis en réponse à des demandes d'avis exploratoires d'autres institutions, notamment le Conseil, la Commission, le Parlement ainsi que les présidences de l'UE ⁽¹⁾. Le dernier en date est l'avis réagissant au rapport de la Commission sur le réexamen du marché unique ⁽²⁾. Le CESE a en outre adopté plusieurs avis d'initiative au fil des ans.

1.2 Le présent avis d'initiative arrive à point nommé, étant donné que le Conseil européen a décidé lors de sa réunion des 18 et 19 octobre 2007 de faire de l'UE le leader international des questions réglementaires et de l'ouverture des marchés. L'UE peut façonner la mondialisation si elle connecte son modèle de développement associant croissance durable, justice sociale et respect de l'environnement. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi constitue une meilleure réponse à la mondialisation qu'un repli vers le protectionnisme.

1.3 Employeurs et syndicats s'accordent à dire que la flexicurité ⁽³⁾ négociée par les partenaires sociaux peut créer une situation dont bénéficient tant les entreprises que les travailleurs. Elle constitue dès lors un cadre approprié pour la modernisation des marchés de l'emploi en Europe, qui englobe le droit du travail,

⁽¹⁾ JO C 24 du 31 janvier 2006 (rapporteur: M. RETUREAU), à la demande de la présidence britannique.

⁽²⁾ JO C 93 du 27 avril 2007 (rapporteur: M. CASSIDY).

⁽³⁾ JO C 256 du 27 octobre 2007 (rapporteur: M. JANSON).

Rapport intérimaire du groupe d'experts sur la flexicurité (20 avril 2007): «La flexicurité est une stratégie politique destinée à renforcer en parallèle et de manière délibérée la flexibilité des marchés de l'emploi, des organisations professionnelles et des relations sociales, d'une part, et la sécurité (sociale et de l'emploi), de l'autre. Une stratégie de flexicurité se base sur l'idée fondamentale selon laquelle flexibilité et sécurité ne doivent pas être considérées comme opposées, mais peuvent se renforcer mutuellement. La promotion de la flexibilité sur les marchés de l'emploi et la garantie de niveaux élevés de sécurité ne se concrétiseront que si les travailleurs disposent des moyens nécessaires pour s'adapter aux changements, obtenir un emploi, rester sur le marché du travail et progresser dans leur vie professionnelle. Aussi le concept de flexicurité met-il entre autres vivement en exergue les politiques actives du marché de l'emploi et l'incitation à l'apprentissage et à la formation tout au long de la vie, tout en insistant sur des systèmes de sécurité sociale forts qui apportent une aide aux revenus et permettent à la population de combiner travail et soins. La flexicurité devrait également contribuer à l'égalité des chances et à l'égalité des sexes».

des systèmes efficaces d'apprentissage tout au long de la vie et une protection sociale préservée et améliorée. En outre, un dialogue social effectif (notamment par la négociation collective) contribuera au bon fonctionnement des marchés du travail.

1.4 Le CESE a pris connaissance de la communication «L'intérêt européen: réussir le défi de la mondialisation» ⁽⁴⁾ que la Commission a présentée au Conseil européen informel de Lisbonne.

1.5 La plupart des citoyens européens considèrent le succès du marché unique dans tant de secteurs de l'UE comme allant de soi. Cependant, le marché unique n'est pas un «fait accompli»; au contraire, le commissaire MCCREEVY le qualifie de «travail en cours» ⁽⁵⁾. Outre la nécessité d'achever le marché unique, l'UE doit désormais relever le défi de la mondialisation et promouvoir les principes du marché ouvert sur lesquels est basée l'Union, et ainsi un monde où le protectionnisme n'a pas sa place dans un cadre de concurrence non faussée.

1.6 L'instauration de normes harmonisées accompagnée d'une libre circulation des capitaux, des biens, des services et des personnes s'inscrit dans la mission générale de l'UE. Cela signifie que les entreprises de pays tiers souhaitant opérer dans l'UE ne pourront contourner les règles en application sur le marché intérieur, que cela soit en matière de protection des consommateurs, de normes techniques, de conditions de travail ou de respect de l'environnement.

1.7 Le défi de la mondialisation réside notamment dans le rôle de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Organisation internationale du travail, ainsi que dans l'interdépendance croissante des marchés financiers mondiaux, laquelle a été soulignée par la crise financière et boursière au second semestre de l'année 2007.

1.8 Le marché unique européen à lui seul n'est pas suffisant. L'UE doit commercer et développer ses relations avec le reste de la planète. Elle doit en outre rester compétitive, apportant ainsi des avantages aux travailleurs, aux employeurs et à tous les citoyens. La stratégie de Lisbonne a été mise sur pied dans ce but et afin de permettre à l'UE de devenir une économie plus compétitive sur la scène mondiale. L'UE elle-même doit veiller à supprimer les barrières intérieures subsistantes.

1.9 L'objet du présent avis d'initiative est d'inciter l'UE à faire face à la mondialisation et à saisir les occasions qui en découlent. Le succès économique de l'Europe n'a pas été bâti sur le protectionnisme mais sur les quatre libertés qui constituaient les fondations de la Communauté économique européenne des débuts. (L'UE doit encore abolir certaines de ses propres restrictions commerciales).

1.10 Elle doit en outre veiller à ne pas tomber, comme les États-Unis, dans le piège consistant à subventionner la production de biocarburants. Si elles ne sont pas arrêtées par l'OMC, ces subventions inutiles ne manqueront pas d'entraîner une hausse des prix de la nourriture et ainsi d'aggraver le problème de la faim dans le monde en développement et sous-développé ⁽⁶⁾.

1.11 Le CESE prend acte des recommandations formulées par les partenaires sociaux dans leur examen et analyse conjoints des grands défis relatifs aux marchés européens de l'emploi ⁽⁷⁾, et exhorte la Commission et les États membres à en tenir compte.

1.12 Le Comité se félicite de la communication de la Commission au Conseil informel de Lisbonne ⁽⁸⁾. Il soutient en particulier les quatre stratégies établies au niveau de l'UE comme des États membres: recherche-développement et innovation, environnement dynamique pour les entreprises, investissement en capital humain, et enfin énergie et changement climatique. Dans chacun de ces quatre domaines, il importe cependant d'approfondir l'agenda des réformes pour que les potentialités réelles en matière de croissance et de création d'emplois puissent être exploitées.

1.13 Le CESE appelle la Commission et le Conseil à veiller à ce que les partenaires sociaux soient impliqués de près dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de la politique de flexicurité au niveau national.

⁽⁴⁾ COM(2007) 581 final du 3 octobre 2007.

⁽⁵⁾ Voir le paquet sur le réexamen du marché unique adopté par la Commission en novembre 2007, COM(2007) 724 final.

⁽⁶⁾ JO C 44 du 16.2.2008 (rapporteur: M. IOZIA).

⁽⁷⁾ Partenaires sociaux (la CES, le CEEP, l'UEAPME, et BUSINESSEUROPE): «Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners» («Principaux défis auxquels sont confrontés les marchés du travail en Europe: une analyse conjointe des partenaires sociaux européens»), octobre 2007.

⁽⁸⁾ Voir note de bas de page n° 4.

1.14 Les entreprises et les travailleurs européens ne peuvent être défavorisés par rapport aux acteurs provenant de pays tiers simplement parce que l'UE voudrait être le porte-drapeau de pratiques environnementales avancées.

1.15 La solution est que l'UE parle d'une seule voix, de manière insistante et cohérente, lors des négociations internationales sur le réchauffement climatique et qu'elle exerce des pressions sur les pays qui se défont.

2. Réussir le défi de la mondialisation — principaux éléments

2.1 La communication présentée par la Commission à l'occasion de la réunion des chefs d'État et de gouvernement d'octobre fait suite à la réunion informelle de Hampton Court, en octobre 2005, où avaient été abordés les grands défis posés par la mondialisation dans des domaines tels que l'innovation, l'énergie, les migrations, l'éducation et la démographie. En 2007, il a été convenu de placer l'Europe à la pointe des efforts entrepris au niveau mondial pour lutter contre le changement climatique et de mettre en œuvre une politique européenne en faveur d'une énergie sûre, durable et concurrentielle, dans le but d'amener en fait l'Europe au seuil d'une troisième révolution industrielle.

2.2 Le grand public est devenu plus conscient de la mondialisation, ainsi que des avantages et des difficultés qu'elle apporte. Saluée par certains, crainte par d'autres, elle a remis en question certaines idées de l'après-guerre sur l'économie mondiale (par exemple la place dominante des États-Unis) et pose la question de savoir comment les gouvernements peuvent aider leurs citoyens à accepter les changements. La mondialisation constitue un défi mais aussi une opportunité pour l'UE.

2.3 Au terme de cinquante années d'intégration européenne, l'interpénétration des perspectives économiques des États membres est plus forte que jamais, assurant un progrès social sans précédent. À l'avenir, il faudra avoir pour objectif de permettre à l'UE d'initier des tendances émergentes dans l'économie mondiale et d'introduire des normes internationales basées sur les valeurs de l'UE.

2.4 L'union monétaire et le succès de l'euro sont et continueront d'être un catalyseur permettant d'approfondir l'intégration des marchés et de consolider le marché intérieur. Un environnement caractérisé par une inflation faible, des taux d'intérêt bas, des transactions bon marché et transparentes, et une intégration financière approfondie favorise les échanges transfrontaliers et les investissements dans l'UE, en plus d'aider les entreprises européennes à faire face à la concurrence mondiale. Sur le plan extérieur, l'euro constitue un refuge face aux turbulences actuelles des marchés financiers, et sa force atténue certains effets des hausses de prix observées sur les marchés mondiaux de l'alimentation et de l'énergie en raison notamment d'une demande forte des nouveaux géants émergents. La force de l'euro doit cependant être le reflet de bases économiques. Une appréciation rapide de l'euro sur les marchés, favorisée par un taux directeur de la BCE trop élevé et lié à des politiques monétaires qui s'apparentent à des dévaluations compétitives dans d'autres parties du monde, constitue un danger pour la prospérité de l'UE. Elle crée un handicap lourd pour les entreprises européennes qui produisent en euros et qui vendent en dollars, générant ainsi des risques de délocalisation.

3. La dimension extérieure du marché unique

3.1 Libéralisation des échanges

L'Organisation mondiale du commerce est le principal moteur de la libéralisation des échanges mondiaux. Si le cycle de Doha est couronné de succès, plus de cent pays de par le monde pourraient ouvrir leurs marchés aux exportations de l'UE. La lenteur des avancées des négociations est des plus décevantes. Des accords commerciaux bilatéraux se sont multipliés en plus des accords de l'OMC. Les entreprises et les travailleurs ont de toute urgence besoin d'un nouvel accès aux marchés à forte croissance des principaux partenaires commerciaux. La stratégie de l'UE consistant à négocier des accords de libre échange avec la Corée, l'ANASE et l'Inde, est un pas dans la bonne direction. Ces accords doivent être aussi larges et ambitieux que possible, couvrant les biens (y compris ceux concernés par des barrières non tarifaires), les services, les investissements, les droits de propriété intellectuelle, la promotion des échanges, la politique de concurrence, ainsi que les normes environnementales et de l'OIT. Il convient également d'envisager l'incorporation dans ces accords d'un mécanisme basé sur le modèle SOLVIT.

3.2 Outre les accords de libre échange classiques, le CESE estime qu'il existe d'autres manières innovantes de traiter des problèmes existant sur le terrain dans un contexte bilatéral, comme le montrent les débats du conseil économique transatlantique, mis en place après le sommet États-Unis/UE du 30 avril. La première réunion de ce conseil, tenue le 9 novembre dernier, a permis de réaliser de bonnes avancées initiales vers

une résolution des problèmes et ainsi vers une amélioration des conditions de commerce et d'investissement avec le premier partenaire économique de l'UE. Les questions examinées ne concernent pas nécessairement d'autres ensembles commerciaux, d'où l'importance de tels accords bilatéraux. (Apparemment, les deux parties ont réalisé depuis avril des avancées considérables vers la suppression des barrières aux échanges et aux investissements et vers un allègement de la charge réglementaire.)

Les problèmes et les points d'accord portent sur les sujets suivants:

- acceptabilité des principes de comptabilité GAAP aux États-Unis, où les entreprises européennes cotées sur les marchés boursiers américains peuvent désormais déposer leurs états financiers élaborés selon les normes internationales d'information financière;
- renforcement de la sécurité et des éléments facilitant les échanges — une feuille de route visant une reconnaissance mutuelle, à partir de 2009, des programmes de partenariat commerciaux de l'UE et des États-Unis sera mise en place grâce à des étapes essentielles fondées sur la performance;
- allègement des charges en ce qui concerne la commercialisation de nouveaux médicaments pour des maladies rares, sur la base d'un accord sur une forme commune à donner aux désignations de médicaments orphelins;
- présentation par l'UE d'une proposition législative permettant aux patients d'accéder aux informations relatives aux médicaments légaux;
- la Commission a proposé que l'UE continue de permettre l'importation de produits mentionnant à la fois les mesures en unités impériales américaines et en unités métriques afin de réduire les coûts des échanges transatlantiques;
- d'ici à la prochaine réunion du conseil économique transatlantique, l'administration américaine de la sécurité et de la santé au travail (OSHA) examinera avec ses homologues de la Commission européenne les progrès réalisés afin de faciliter le commerce des produits électriques dans le respect des procédures de conformité liées à la sécurité, et identifiera les domaines dans lesquels des avancées pourront être réalisées l'année prochaine;
- la commission fédérale américaine des communications (FCC) réexaminera les produits sujets à un test obligatoire par une tierce partie, dans le but d'autoriser les déclarations de conformité des fournisseurs pour les produits disposant de bons antécédents en matière de respect des normes concernées;
- un dialogue sur la réglementation des marchés financiers examine selon quelles modalités et dans quels domaines établir une reconnaissance mutuelle pour les titres et l'identification d'autres approches propices aux échanges transfrontaliers de services financiers. Les travaux viennent de débuter et les sommets États-Unis/UE coopéreront avec les parties prenantes afin d'identifier d'autres priorités).

3.3 En outre, l'Union européenne devrait également approfondir et consolider sa coopération économique avec ses voisins, comme l'Ukraine, et avec la Russie. L'accession de la Russie à l'OMC, l'espace économique commun UE-Russie et le nouveau traité-cadre UE-Russie constituent des jalons majeurs sur la voie vers un partenariat économique véritablement stratégique. Il convient que cette coopération renforcée prépare le terrain pour les négociations à venir sur une zone économique commune qui serait propice à la libre circulation de biens et de services, de capitaux et de personnes, de connaissances et de technologie.

3.3.1 Étant donné que l'accession à l'OMC ne résoudra qu'en partie les vastes questions liées à un partenariat économique stratégique, il convient que dans la mesure du possible, l'UE et la Russie construisent leurs relations économiques à venir sur des structures OMC+, dans le but de créer un espace économique commun pour une Europe élargie. Pour ce faire, l'UE et la Russie doivent s'engager résolument à traiter une panoplie de problèmes bien plus vaste et profonde que le champ d'application d'un accord de libre-échange classique.

3.3.2 L'accord UE-Russie devrait notamment contenir des dispositions communes pour le traitement national des investissements transfrontaliers, la suppression des droits de douane, le démantèlement des barrières non tarifaires, la convergence réglementaire, la reconnaissance mutuelle des normes et des évaluations de conformité, la facilitation des échanges et la douane. En outre, il devrait instaurer une coopération sur les thèmes suivants: concurrence, libéralisation des services, marchés publics, réglementation sanitaire et phytosanitaire, protection du droit de la propriété intellectuelle, règlement des différends et utilisation des normes comptables internationales. Les accords sur l'Espace économique européen constituent un exemple des questions pouvant être couvertes par un accord de cette ampleur.

3.4 Recherche-développement et innovation

Le bon fonctionnement du marché unique est également une condition sine qua non du renforcement de la capacité de l'Europe à innover. Un véritable marché unique constitue un levier essentiel et une ouverture pour les biens, les produits et les services innovants. Il convient de coordonner au niveau européen les efforts déployés en matière de recherche-développement par les groupements (clusters) de PME et les grandes entreprises, par les instituts de recherche, par les universités et par le nouvel institut européen de technologie. Cela permettra de rendre plus forte l'industrie européenne en général, grâce à l'intégration de niveaux de technologie plus élevés dans leurs produits. Ensemble, ces éléments permettront d'empêcher une relocalisation des investissements réalisés dans l'UE et de rendre l'industrie plus compétitive en matière de produits et de services à haute valeur ajoutée sur les marchés mondiaux.

3.5 La mondialisation a accéléré le rythme du changement, qu'il s'agisse de la technologie, des idées ou de la manière dont nous travaillons et vivons. Le CESE a soutenu ces objectifs avec constance, et estime que si l'Europe peut libérer son potentiel d'innovation et de créativité, elle pourra peser sur l'orientation des changements que connaît le monde en insistant tout particulièrement sur les valeurs européennes et la diversité culturelle.

3.6 Mesures de sauvegarde en matière de propriété intellectuelle

Les efforts européens en matière d'innovation doivent être appuyés par des conditions adéquates permettant de protéger la propriété intellectuelle qui en résulte, et qui nécessite un investissement humain et financier considérable. Il est souhaitable et plus que temps que l'UE dispose, entre autres initiatives, de la protection unique et uniforme du brevet communautaire ⁽⁹⁾. Les réussites dans ce domaine se traduisent en avantages commerciaux pour les produits de l'UE sur les marchés mondiaux.

En outre, il est essentiel de veiller à une application vigoureuse des droits de propriété intellectuelle, et de lutter efficacement contre la contrefaçon et le piratage. Pour ce faire, il reste essentiel de parachever le cadre juridique à l'échelle communautaire. Il est également nécessaire d'intensifier la coopération internationale afin de s'attaquer au problème dans un cadre mondial. Les dialogues bilatéraux sur la propriété intellectuelle que la Commission européenne mène avec la Chine, la Russie et d'autres régions constituent certes un instrument utile pour traiter ce problème, mais il leur faut produire des résultats concrets. Par ailleurs, le nouvel accord commercial anti-contrefaçon actuellement proposé constitue un pas dans la bonne direction.

3.7 Conditions de travail

La moindre des choses que l'UE puisse faire pour aider l'industrie européenne à connaître une juste concurrence sur le marché mondial est de veiller à ce que les autres pays respectent les normes minimales fixées par l'OIT en matière de conditions de travail ainsi que d'autres conventions internationales relatives aux droits des personnes, à la liberté syndicale, au droit d'organisation et de négociation collective, à l'égalité ainsi qu'à l'abolition du travail des enfants et du travail forcé.

3.8 Surveillance des marchés en matière de produits importés

Des informations récentes sur des produits importés de piètre qualité et nocifs pour la santé ont souligné l'absence de surveillance effective des marchés dans l'UE. C'est là un autre exemple de détérioration supplémentaire de la compétitivité des entreprises européennes en raison de conditions d'échanges déséquilibrées. Le renforcement de la surveillance des marchés par les États membres devrait garantir un contrôle des normes de qualité affichées par les fabricants étrangers, afin de maintenir un juste équilibre avec les fabricants européens et de protéger les consommateurs européens contre des produits peu sûrs ne répondant pas aux normes.

3.9 Sécurité d'approvisionnement énergétique — une politique extérieure énergétique commune pour l'UE

En raison de récents événements dans le secteur de l'énergie, les pays de l'UE ont dû serrer les rangs et édifier une politique énergétique stratégique étayée par des accords bilatéraux entre l'UE et d'autres pays qu'il convient de négocier afin que l'industrie puisse prévoir ses investissements à venir dans l'UE. Une telle politique contribuera en outre à préserver le niveau de vie des consommateurs européens. Les États membres de

⁽⁹⁾ Pour davantage d'informations sur les efforts déployés par la DG Entreprise et industrie pour une meilleure protection de la propriété intellectuelle, voir http://ec.europa.eu/enterprise/library/ee_online/art34_en.htm (disponible en anglais uniquement).

l'UE devront prévoir un approvisionnement énergétique alternatif, comme les énergies renouvelables ou le nucléaire ⁽¹⁰⁾, et réduire leur dépendance vis-à-vis de la Russie et du Moyen-Orient en ce qui concerne l'approvisionnement en gaz et en pétrole ⁽¹¹⁾. Le CESE appelle la Commission à veiller à ce que le paquet «Énergie et changement climatique» ⁽¹²⁾ qu'elle a récemment présenté garantisse la prévisibilité, évite les répercussions économiques négatives notamment sur la compétitivité des industries européennes grandes consommatrices d'énergie, encourage le développement de marchés européens pionniers dans ce domaine, et favorise l'innovation écologique.

3.10 Problèmes environnementaux

Les entreprises et les travailleurs européens ne peuvent être défavorisés par rapport aux acteurs provenant de pays tiers simplement parce que l'UE voudrait être le porte-drapeau de pratiques environnementales avancées. La stratégie selon laquelle l'UE pourra dépasser d'autres pays en atteignant des normes environnementales plus élevées ne tient pas la route d'un point de vue économique, et ce pour trois raisons:

1. L'UE ne peut à elle seule arrêter le réchauffement climatique, et l'impact final des mesures communautaires sera sans aucun doute réduit à néant si d'autres pays ne s'attellent pas à contrôler l'utilisation de l'énergie et les émissions.
2. L'UE devrait éviter de créer un déséquilibre de compétitivité pour les fabricants européens de marchandises; ceux-ci verraient leurs coûts de fonctionnement augmenter en raison de la hausse des taxes environnementales, et deviendraient ainsi moins compétitifs sur le marché mondial. Qui plus est, cela pourrait amorcer une délocalisation d'investissements pouvant revêtir une importance stratégique pour le marché unique européen.
3. Le CESE n'est pas convaincu par l'argument selon lequel des normes environnementales plus strictes génèrent une demande accrue en matière de recherche dans le domaine des produits respectueux de l'environnement. Il faudra forcément attendre très longtemps avant que de tels produits soient conçus et commercialisés. Dans l'intervalle, les fabricants européens d'autres biens grands consommateurs d'énergie pourraient être évincés du marché par une concurrence déloyale de fabricants issus de pays qui ne partagent pas l'enthousiasme de l'UE quant au contrôle de leurs émissions.

3.10.1 La solution est que l'UE parle d'une seule voix, de manière insistante et cohérente, lors des négociations internationales sur le réchauffement climatique et qu'elle exerce des pressions sur les pays qui se défont. Si l'UE décide d'avancer seule et de durcir certaines normes environnementales strictes, il convient qu'elle envisage d'imposer, dans le respect des règles de l'OMC, des mesures aux frontières sur les produits originaires de pays dont on sait qu'ils causent de graves dégâts à l'environnement, afin que les fabricants européens ne soient pas désavantagés.

3.10.2 L'existence d'un système d'échanges mondial ouvert est dans l'intérêt dans l'UE. Autrefois, l'UE devait protéger ses citoyens, ses intérêts et ses valeurs. Cependant, aujourd'hui, le protectionnisme ne peut pas être la solution. En tant que première puissance commerciale et premier investisseur mondial, notre ouverture nous permet de réduire les coûts pour l'industrie et les prix pour les consommateurs, tout en incitant les entreprises à être plus concurrentielles et en encourageant les investissements. Par ailleurs, il importe que l'UE use de son influence dans les négociations internationales pour s'assurer l'ouverture de ses partenaires: notre ouverture ne peut être justifiée politiquement que si d'autres y répondent de manière positive.

3.10.3 La Commission doit veiller à ce que les pays tiers offrent aux exportateurs et investisseurs européens des niveaux d'ouverture proportionnés, et à ce que nos règles de base ne compromettent pas notre capacité à protéger nos intérêts, ni notre capacité à maintenir une protection élevée en matière de santé, de sécurité, d'affaires sociales, d'environnement et de consommateurs.

4. Renforcement de l'aptitude à l'emploi et de l'investissement en capital humain: créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

4.1 La mondialisation et le changement technologique risquent d'accroître les inégalités en creusant le fossé entre personnes qualifiées et non qualifiées, ainsi qu'entre pays riches et pauvres. La meilleure solution consiste à aider chaque personne et chaque pays à s'adapter, en améliorant la qualité et la disponibilité de l'enseignement et de la formation, tous âges confondus.

⁽¹⁰⁾ Si certains pays déclarent être opposés à toute forme d'énergie nucléaire et interdisent la construction de centrales nucléaires sur leur territoire, ils importent de grandes quantités d'électricité provenant du nucléaire. C'est par exemple le cas de l'Italie.

⁽¹¹⁾ JO C 318 du 23 décembre 2006 (rapporteuse: M^{me} SIRKEINEN).

⁽¹²⁾ La Commission a adopté le 23 janvier 2008 une série de mesures relatives à l'énergie et au changement climatique. Voir: http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/index_en.htm (disponible en anglais uniquement).

4.2 Le CESE et les partenaires sociaux ont émis des observations sur la manière de concevoir la «flexicurité» afin qu'elle puisse aider les personnes à mieux gérer les transitions dans leur vie professionnelle en période d'accélération des changements économiques.

4.3 L'adoption, par le Conseil «Emploi et affaires sociales» du 5 décembre 2007 ⁽¹³⁾, de principes communs en matière de flexicurité a ouvert la voie à l'intégration par les États membres de la flexicurité dans leur programme national de réforme et à sa mise en œuvre ultérieure, en étroite collaboration avec les partenaires sociaux nationaux.

4.4 Le CESE plaide pour que l'on accorde davantage d'attention aux politiques actives afin de promouvoir l'inclusion et de garantir l'égalité des chances pour les groupes victimes de discriminations sur le marché mondial, comme les plus de 50 ans, les femmes, les minorités ethniques, et les personnes quittant l'école avec des qualifications limitées.

5. Instabilité sur le marché mondial de la finance

5.1 L'UE ressent actuellement les répercussions d'une crise financière et boursière mondiale. L'union monétaire et la réaction rapide de la BCE aux turbulences ont joué un rôle positif en la matière. D'une part, en injectant de vastes sommes d'argent frais sur les marchés des devises, la BCE a contribué à atténuer la crise de confiance dans le secteur bancaire, réduisant ainsi le risque d'un durcissement notable des conditions de crédit pour les entreprises et les ménages. D'autre part, l'absence de risque pesant sur les taux de change et les primes de risque basses pour chaque pays ont permis que les économies européennes plus fragiles soient relativement peu affectées par les turbulences sur les marchés financiers.

5.2 Les turbulences sur les marchés financiers mondiaux et l'affaiblissement du dollar américain affectent l'Europe notamment par une appréciation notable de l'euro provoquée par le maintien du taux directeur de la BCE à un niveau trop élevé et par des politiques monétaires qui s'apparentent à des dévaluations compétitives dans d'autres parties du monde, ce qui aura des conséquences néfastes sur l'économie de l'UE et ses perspectives à moyen terme.

5.3 Les événements récents sur les marchés financiers mondiaux indiquent qu'il est nécessaire de durcir les règles prudentielles, d'améliorer la coordination et la communication entre autorités de surveillance et banques centrales, et de renforcer la transparence et l'établissement de rapports.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹³⁾ Communiqué de presse du Conseil 16139/07, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/lisa/97560.pdf

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des votes exprimés, ont été soumis au vote ensemble et repoussés au cours du débat:

1. Paragraphe 2.4

Modifier l'avant-dernière phrase:

«(...) Une appréciation rapide de l'euro sur les marchés, favorisée par ~~un taux directeur de la BCE trop élevé et lié à~~ des politiques monétaires qui s'apparentent à des dévaluations compétitives dans d'autres parties du monde, constitue un danger pour la prospérité de l'UE (...).»

Exposé des motifs

Une critique aussi manifeste et profonde de la politique de la BCE, formulée comme s'il s'agissait d'une simple «précision», ne saurait être proférée sans qu'un avis spécifique du CESE ne soit au préalable adopté sur ce sujet précis. La question des taux fait l'objet d'un vif débat et les opinions à ce sujet — toutes respectables — sont divergentes, mais il y a lieu de rappeler qu'en appliquant une telle politique en matière de taux, la BCE remplit une mission qui lui est assignée par le traité, la prévention de l'inflation.

2. Paragraphe 5.2

Modifier comme suit:

«Les turbulences sur les marchés financiers mondiaux et l'affaiblissement du dollar américain affectent l'Europe notamment par une appréciation notable de l'euro provoquée par ~~le maintien du taux directeur de la BCE à un niveau trop élevé et par~~ des politiques monétaires qui s'apparentent à des dévaluations compétitives dans d'autres parties du monde, ce qui aura des conséquences néfastes sur l'économie de l'UE et ses perspectives à moyen terme».

Exposé des motifs

Cet amendement est motivé par les mêmes arguments qu'en ce qui concerne le paragraphe 2.4, mais ceux-ci sont encore plus justifiés: alors qu'au paragraphe 2.4 il était dit que l'appréciation de l'euro était «favorisée» par la politique de la BCE, dans le cas présent elle serait carrément «provoquée» par celle-ci. Une prise de position aussi radicale de la part du CESE n'est pas admissible, sans compter qu'elle n'est pas correcte d'un point de vue procédural.

Résultat du vote

Voix pour: 22 Voix contre: 29 Abstentions: 8

Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission européenne «Pour une Europe des résultats — Application du droit communautaire»

COM(2007) 502 final

(2008/C 204/02)

Le 5 septembre 2007, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission: Pour une Europe des résultats — Application du droit communautaire»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 février 2008 (rapporteur: M. RETUREAU).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 59 voix pour et 2 abstentions.

1. Introduction

1.1 Dans sa communication «Pour une Europe des résultats — Application du droit communautaire» du 5 septembre 2007 (COM (2007) 502 final), la Commission indique que parmi plus de 9 000 mesures législatives, 2 000 sont des directives nécessitant chacune de 40 à 300 mesures de transposition et qu'il convient au regard du nombre d'Européens susceptibles de faire valoir des droits s'appuyant sur la législation communautaire, d'accorder, dans la poursuite de l'objectif «mieux légiférer», une attention particulièrement élevée à l'application du droit, l'identification des raisons pour lesquelles des difficultés d'application et de contrôle de l'application du droit continuent de subsister.

Elle suggère ainsi d'améliorer l'actuelle méthode de gestion des problèmes liés à l'application et au contrôle du droit communautaire.

1.2 Aussi, la Commission identifie-t-elle quatre pistes possibles pour améliorer l'application du droit:

- a) prévention: meilleures analyses d'impact, évaluations des risques incluses dans les propositions de la Commission, présence d'un tableau de correspondance dans chaque proposition, formation des autorités nationales au droit communautaire;
- b) réaction efficace et appropriée: améliorer l'échange d'informations avec les entreprises et le citoyen mais aussi avec les autorités nationales, la généralisation des «réunions paquets» jouant ici un rôle particulier;
- c) amélioration des méthodes de travail: désignation d'un point de contact central dans chaque État membre chargé de faire le lien entre l'autorité nationale compétente et la Commission, améliorer la gestion des procédures d'infraction en fixant notamment des priorités;
- d) renforcement du dialogue et de la transparence: améliorer le dialogue interinstitutionnel, publier des informations générales sur l'efficacité de la «nouvelle approche».

1.3 Le Comité souscrit à la volonté de la Commission d'améliorer les instruments permettant de veiller à une meilleure application du droit communautaire par les États membres,

Il souhaite à ce sujet formuler les observations suivantes:

2. L'identification du problème

2.1 La majeure partie des problèmes de mauvaise application et de mise en œuvre du droit communautaire résulte du défaut de transposition des directives. La transposition pouvant se définir comme l'opération par laquelle un État membre destinataire de la directive procède à l'adoption de toutes les mesures nécessaires à son incorporation effective dans l'ordre juridique national par les instruments normatifs appropriés.

2.2 La transposition exige l'exécution de deux obligations de la part des États membres:

- d'une part l'insertion en droit national de l'ensemble du contenu normatif de la directive;
- d'autre part, l'abrogation ou la modification de la totalité des normes nationales préexistantes qui ne seraient pas conformes à la directive.

2.3 La même exigence s'attache à l'insertion des décisions-cadres prévues à l'article 34 du traité sur l'Union européenne (TUE), qui, tout comme les directives mentionnées à l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne (TCE) «lient les États membres quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens».

2.4 La transposition des décisions-cadres est également susceptible de soulever des difficultés. Toutefois, à la différence de la procédure en manquement prévue aux articles 226 et 228 CE, le traité sur l'Union européenne ne prévoit pas de tel mécanisme de contrôle à l'initiative de la Commission en cas de défaut de transposition ou de transposition incorrecte. Ceci n'ôte évidemment rien au fait que les États membres doivent respecter l'obligation de transposer les décisions-cadres.

2.5 Force est de constater que les États membres éprouvent encore des difficultés à adapter leurs processus d'élaboration des normes de transposition qui, contrairement aux apparences, suscitent des contraintes juridiques complexes et mettent parfois à mal les traditions législatives nationales.

3. Les contours de l'obligation de transposition et les difficultés rencontrées par les États membres

3.1 Les États membres sont seuls compétents pour décider de la forme à donner à la transposition des directives et pour déterminer eux mêmes sous le contrôle du juge national, juge de droit commun du droit communautaire, les moyens de nature à faire produire à la directive des effets en droit interne. Il convient ici de souligner l'obligation de la Commission, en sa qualité de gardienne des traités, de veiller à la bonne application du droit communautaire et au bon fonctionnement du marché unique, en mettant en œuvre le cas échéant les actions graduées dont elle dispose à ces fins à l'encontre des États membres (avis motivé, recours à la CJCE, astreinte). Enfin, le retard de transposition ou la transposition fautive ou incomplète ne privent pas les citoyens affectés de recours pour faire prévaloir la directive sur le droit interne, en vertu du principe de la primauté du droit communautaire.

3.2 Une transposition correcte suppose donc l'adoption de normes nationales dotées d'un caractère contraignant qui doivent faire l'objet d'une publication officielle ⁽¹⁾, de sorte que la Cour censure le simple renvoi général au droit communautaire en guise de transposition ⁽²⁾.

3.3 Il se peut que des principes généraux de droit constitutionnel ou administratif rendent superflue la transposition par l'adoption de mesures législatives ou réglementaires spécifiques, mais encore faut-il que ces principes généraux garantissent la pleine application de la directive par l'administration nationale.

3.4 La transposition des directives doit donc être la plus fidèle possible. Les directives harmonisant les législations nationales doivent être transposées de la façon la plus littérale possible afin d'assurer le respect de l'unité d'interprétation et d'application du droit communautaire ⁽³⁾.

3.5 Ceci semble simple en théorie, or il arrive en pratique que des concepts autonomes propres au droit communautaire ⁽⁴⁾ n'aient pas d'équivalent dans la terminologie juridique nationale, ou que ce type de concept ne comporte pas de renvoi au droit des États membres pour déterminer leur sens et leur portée ⁽⁵⁾.

3.6 Il arrive également que la directive contienne un article selon lequel les dispositions nationales transposant la directive doivent comprendre une référence à la directive ou être accompagnées d'une telle référence lors de leur publication. La

méconnaissance de cette clause nommée «clause d'interconnexion» est sanctionnée par la Cour qui refuse de prendre en considération l'exception soulevée par les États membres de ce que leur droit interne existant serait déjà conforme à la directive ⁽⁶⁾.

3.7 La difficulté de transposer correctement les directives tient également de la normativité variable de ces dernières. En effet, il existe deux catégories principales de dispositions dans les directives:

- les dispositions «optionnelles» qui se bornent à énoncer des objectifs généraux; laissant aux États membres une marge de manœuvre assez ample dans le choix des mesures nationales de transposition;
- les dispositions «prescriptives/inconditionnelles» qui imposent aux États membres une obligation de conformité des mesures nationales de transposition aux dispositions de la directive, comme les définitions, les dispositions prescriptives/inconditionnelles qui imposent des obligations précises aux États membres, les annexes des directives qui peuvent comprendre des listes ou des tableaux recensant des substances, objets ou produits, des modèles de formulaires applicables à l'ensemble de l'Union européenne.

3.8 Dans le cas des «dispositions optionnelles», l'appréciation du caractère complet, fidèle et effectif de la transposition ne doit porter non pas sur la rédaction même des mesures nationales, mais sur le contenu des mesures nationales qui doit permettre la réalisation des objectifs de la directive.

3.9 Dans l'hypothèse des «dispositions prescriptives/inconditionnelles», l'attention de la Commission et de la Cour porte davantage sur l'identité de rédaction entre les mesures nationales et les dispositions de la directive.

3.10 Or, certains États membres éprouvent des difficultés sérieuses à trouver une rédaction satisfaisante des normes transposant des «dispositions prescriptives/inconditionnelles» qui peuvent être résumées ainsi: *«l'édiction des dispositions nouvelles doit, pour la clarté du droit, s'accompagner d'un "toilettage" systématique des textes, en vue d'éviter de laisser subsister des dispositions redondantes ou, pire encore, contradictoires. Il faut donc trouver un juste équilibre entre une transcription trop étroite et une révision excessivement large des dispositions concernées, et ce peut-être là, une certaine source de difficultés»* ⁽⁷⁾.

4. Les méthodes de transposition utilisées par les États membres

4.1 Le choix des techniques rédactionnelles des mesures de transposition varie selon qu'il s'agit de «dispositions optionnelles» ou de «dispositions prescriptives/inconditionnelles»:

- Il semble que la «transposition par recopie» des «dispositions prescriptives/inconditionnelles» des directives est de plus en plus utilisée par les États membres puisque la transposition de ce type de dispositions ne laisse pas de marge de

⁽¹⁾ Étude du Conseil d'État «Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national», étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État français le 22 février 2007, Documentation française, Paris, 2007.

⁽²⁾ CJCE, 20 mars 1997, Commission contre Allemagne, C 96/95, Rec. p. 1653.

⁽³⁾ Rapporteur M. Van Iersel; JO C 24 du 31.1.2006.

⁽⁴⁾ Voir par exemple: CJCE, 26 juin 2003, Commission contre France, C 233/00, Rec. p. I-66.

⁽⁵⁾ CJCE, 19 septembre 2000, Linster, C 287/98, Rec. p. I-69.

⁽⁶⁾ Jurisprudence constante, CJCE, 23 mai 1985, Commission contre RFA, 29/84, Rec. p. 1661, CJCE, 8 juillet 1987, Commission contre Italie, 262/85, Rec. p. 3073, CJCE, 10 mai 2001, Commission contre Pays Bas, C-144/99, Rec. p. I-3541.

⁽⁷⁾ Contribution du Conseil d'État français au XIX^e colloque de l'association des Conseil d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, La Haye, du 14 au 15 juin 2004

manœuvre aux États membres, de sorte que l'attention de la Commission et de la Cour porte d'avantage sur la coïncidence, voire l'identité de rédaction entre les mesures de transposition et les dispositions inconditionnelles de la directive. Pour autant, la Cour n'est jamais allée jusqu'à juger que l'obligation de fidélité qui s'attache à la transposition des directives implique forcément une recopie pure et simple.

— La Commission est plutôt favorable à ce procédé de recopie tout en accordant une attention particulière à ce que les définitions inscrites dans la directive soient reprises fidèlement dans le texte de transposition, ceci afin de parer à toute divergence sémantique ou conceptuelle qui serait préjudiciable à une application uniforme du droit communautaire dans les États membres et à son effet utile.

— Le contrôle de la transposition des «dispositions optionnelles» est en revanche plus problématique. Rappelons qu'il s'agit de l'hypothèse où conformément à la lettre de l'article 249 CE, la directive se borne à formuler des objectifs généraux, laissant aux États membres un choix discrétionnaire quant à la forme et aux moyens de les atteindre. L'appréciation du caractère complet et fidèle de la transposition doit alors porter sur le contenu des mesures nationales, et non pas sur la rédaction même de ces mesures. La Cour prône ainsi que le contrôle des mesures de transposition doit privilégier une approche pragmatique, au cas par cas, en fonction des objectifs de la directive et du secteur dans lequel elle intervient, ce qui peut dérouter la Commission ⁽⁸⁾.

4.2 Enfin, les États membres peuvent aussi transposer par référence lorsqu'il s'agit de dispositions à caractère technique, comme par exemple les annexes de directive comportant des listes d'objet ou des modèles de formulaire, ou encore faisant l'objet de modifications fréquentes.

4.3 Les Pays-Bas, la Slovaquie, l'Autriche, la Finlande, l'Estonie recourent à la transposition par référence pour les annexes techniques de directives souvent modifiées par les directives adoptées selon la procédure de comitologie.

4.4 On constate aisément que l'exercice de transposition n'est pas aussi simple qu'il y paraît et ce en raison du contenu normatif variable des directives. Cette diversité induit une différence entre les procédés nationaux de transposition.

4.5 Ainsi le Royaume-Uni recourt à une procédure accélérée d'adoption des lois de transposition dite de «*negative declaration*» par laquelle le gouvernement dépose au parlement le texte de transposition issu de la concertation interministérielle, lequel ne fait pas l'objet de débat, sauf demande en sens contraire.

⁽⁸⁾ CJCE, 15 juin 2006, Commission contre Suède, C 459/04; la Cour a rejeté un recours en manquement introduit par la Commission qui estimait que la Suède n'avait pas satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive n° 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 relative à la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail. La Cour avait estimé que la directive devait être regardée comme une «directive-cadre» qui, en tant que telle, ne prescrivait pas une harmonisation totale de la réglementation des États membres relative à l'environnement de travail.

4.6 La Belgique utilise une procédure d'urgence applicable à toute loi dans le cas où l'expiration du délai de transposition impose l'adoption rapide d'une loi de transposition.

4.7 En revanche d'autres États membres ne disposent pas de ce type de procédure législative accélérée pour l'adoption des lois de transposition: l'Allemagne, l'Autriche et la Finlande comptent parmi ces États.

4.8 En France, il n'existe pas de traitement normatif différencié selon les enjeux que revêtent les différentes directives à transposer, soit par voie législative simplifiée, soit par voie réglementaire.

5. Quelles solutions préconiser pour une meilleure transposition des directives?

— La question essentielle est de déterminer comment élaborer au niveau communautaire une législation plus facile à transposer, et qui présente la cohérence conceptuelle et la stabilité relative indispensables pour l'activité des entreprises et la vie des citoyens;

— anticiper le choix de l'instrument normatif de transposition en établissant dès le début des discussions sur le projet de directive, un tableau de correspondance précis et actualisé en permanence, à l'exemple du Royaume-Uni;

— accélérer le processus de transposition dès la publication de la directive au Journal officiel de l'Union européenne, en confiant la coordination interne à un point de contact interne qui détiendrait une base de donnée établie à cet effet, comme le préconise la Commission dans sa Communication, voire à doter ce dernier d'un système d'alerte se déclenchant quelques mois avant l'échéance du délai de transposition. La Belgique, la Hongrie, les Pays-Bas se sont déjà organisés de la sorte;

— privilégier la transposition par recopie lorsqu'il s'agit de dispositions précises et inconditionnelles ou de définitions;

— admettre la transposition par renvoi ciblé aux dispositions prescriptives/inconditionnelles de la directive telles que les listes, tableaux recensant les produits, substances, objets visés par la directive, les modèles formulaires, certificats contenus en annexe. Le renvoi se doit impérativement d'être ciblé car la Cour de justice considère qu'un texte de droit interne qui opère un renvoi général à la directive ne peut être regardé comme une norme de transposition valable ⁽⁹⁾. Les Pays-Bas, la Slovaquie, l'Autriche, la Finlande et l'Estonie sont des adeptes de ce mode de transposition des annexes techniques des directives;

⁽⁹⁾ CJCE, 20 mars 1997, Commission contre Allemagne, C 96/95, Rec. p. 1653, précité.

— adapter les procédures nationales de transposition selon la portée de la directive en recourant à des procédures accélérées sans négliger pour autant les consultations internes obligatoires liées à l'adoption de textes normatifs.

6. Conclusion

6.1 Améliorer l'application du droit communautaire comme le réclame la Commission est un objectif de bon sens dont la réalisation repose en majeure partie sur les États membres qui sont, comme on le constate, confrontés à des problèmes qui sont plus complexes qu'ils ne paraissent à première vue.

6.2 Les États membres ne devraient pas prendre le prétexte de la transposition des directives pour revoir des parties de leur législation nationale qui ne sont pas directement concernées par la législation communautaire («gold plating»), ou pour modifier à la baisse certaines dispositions de leur droit interne qui réduiraient des droits des citoyens ou des entreprises — on pourrait parler de «downgrading» —, en attribuant la responsabilité des changements à «Bruxelles».

6.3 Les États membres devraient recourir plus systématiquement à la possibilité offerte par le droit originaire/les traités de transposer des directives par voie de négociation collective, en particulier pour les directives à contenu social et économique; selon les thèmes, les organisations de la société civile devraient être consultées au cours du processus préparatoire de la transposition⁽¹⁰⁾ sur les modifications ou additions à apporter au droit interne à cette occasion. Ces procédures de négociation et de consultation sont de nature à promouvoir et faciliter l'application ultérieure du droit communautaire en s'appuyant sur la société civile. En effet, la consultation de la société civile avant l'adoption des mesures nationales de transposition éclaire la prise de décision publique en permettant à l'administration nationale de recueillir les avis, soit des partenaires sociaux, soit d'experts, soit de représentants des professionnels du secteur concerné par l'application des mesures de transposition. Elle présente une vertu pédagogique certaine en permettant à ces acteurs de mieux connaître le contenu des réformes à venir. Ainsi, le Royaume-Uni, le Danemark, la Finlande, la Suède notamment, consultent leurs partenaires sociaux et leurs organismes consultatifs en leur adressant à la fois un texte de transposition et une série de questions précises portant sur ce texte.

6.4 Il conviendrait de prendre davantage en considération l'organisation constitutionnelle interne de plusieurs États membres (États fédéraux, décentralisation régionale, et autres modes de transfert de compétences souveraines à un niveau infra-étatique); les délais de transposition devraient parfois être allongés pour les dispositions communautaires qui affectent notamment les pouvoirs délégués à des entités territoriales (politique régionale, régions ultrapériphériques et îles, ...).

6.5 Les parlements nationaux et les parlements ou assemblées régionaux (par exemple ceux de l'Ecosse, de Belgique ou des Länder allemands) sont particulièrement impliqués et responsables pour les transpositions du droit communautaire relevant du domaine de la loi pour lequel ils ont compétence attributive ou consultative; les commissions ou comités qu'ils constituent à cet effet devraient procéder à des auditions de spécialistes et de représentants de secteurs concernés de la société civile et avoir des pouvoirs particuliers pour planifier l'examen des propositions de loi de transposition, de façon à éviter que les «urgences» de la législation interne ne repoussent les calendriers d'examen des dispositions internes de transposition au-delà des délais impartis; par contre, des mesures d'urgence (délégation législative à l'exécutif) pourraient intervenir pour nombre de projets en retard qui ne sont pas fondamentalement conflictuels entre les partis politiques, afin de diminuer drastiquement le «stock» des directives non transposées dans les délais.

6.6 Certains ont déjà mis en place des systèmes destinés à accélérer les procédures d'adoption des normes de transposition, d'autres ont mis au point des techniques visant à améliorer la qualité des transpositions, d'autres en sont à un stade plus balbutiant et doivent encore s'adapter. À titre d'exemple, les ministères et les parlements pourraient se doter d'un service d'étude de la transposition destiné à guider/orienter les travaux de transposition. Il s'agit là d'une chance de moderniser l'action publique et non pas de subir une contrainte imposée par les institutions communautaires, au premier rang desquelles figurent la Commission. En d'autres termes, il s'agit ici d'assumer pleinement le rôle et la responsabilité de chacun dans la construction européenne⁽¹¹⁾.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Rapporteur M. Retureau; JO C 24 du 31.1.2006 et rapporteur M. Van Iersel, JO C 24 du 31.1.2006.

⁽¹¹⁾ En substance, conclusion de l'étude du Conseil d'État «Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national» précitée.

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 76/769/CEE du Conseil relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses 2-(2-méthoxyéthoxy)éthanol, 2-(2-butoxyéthoxy)éthanol, diisocyanate de méthylènediphényle, cyclohexane et nitrate d'ammonium

COM(2007) 559 final — 2007/0200 (COD)

(2008/C 204/03)

Le 23 octobre 2007, 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 de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 76/769/CEE du Conseil relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses 2-(2-méthoxyéthoxy)éthanol, 2-(2-butoxyéthoxy)éthanol, diisocyanate de méthylènediphényle, cyclohexane et nitrate d'ammonium.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 février 2008 (rapporteur: M. SEARS).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 La proposition de décision du Parlement européen et du Conseil présentée par la Commission vise à modifier la directive 76/769/CEE du Conseil en ajoutant de nouvelles restrictions à la mise sur le marché et à l'emploi de cinq substances qui n'ont aucun lien entre elles. Quatre de celles-ci figuraient dans les listes originales des priorités établies entre 1994 et 2000. Les mesures proposées ne concernent que les risques encourus par le grand public. La dernière substance, le nitrate d'ammonium, a été introduite dans cette catégorie afin d'améliorer la sécurité des engrais à base de nitrate d'ammonium durant leur utilisation normale par les agriculteurs et les distributeurs, ainsi que dans le souci de lutter contre le terrorisme, en particulier en limitant l'accès aux précurseurs d'explosifs. Dans ce dernier cas, les ventes aux détaillants et au public sont également concernées.

1.2 Le CESE appuie certains éléments de la proposition à l'examen. Les arguments relatifs à chacune des substances et préparations qui les contiennent sont exposés en détail aux paragraphes 5 à 9.9.

1.3 Le CESE reconnaît qu'il s'agit pratiquement de la dernière modification qui sera apportée à la directive 76/769/CEE du Conseil avant son remplacement, le 1^{er} juin 2009, par le règlement (CE) 1907/2006 (REACH). Il regrette toutefois que, comme lors des modifications précédentes, on ait regroupé des substances et préparations n'ayant aucun lien entre elles et souligne le temps considérable qui s'est écoulé depuis leur première désignation en tant que substances «prioritaires» au sens du règlement (CEE) 793/93 du Conseil. Si ce délai est dû à des contraintes financières ou techniques de la part de la Commission ou d'autres organes compétents, y compris l'Agence européenne des produits chimiques récemment implantée à Helsinki, il y a lieu d'y remédier le plus rapidement possible et en tout cas avant le 1^{er} juin 2009. Par ailleurs, les

fabricants doivent reconnaître leur obligation de fournir des informations pertinentes en temps opportun durant l'évaluation des risques. Si tel n'est pas le cas, les résultats deviendront rapidement inutiles.

1.4 Enfin, le CESE soutient clairement la déclaration du Conseil sur la lutte contre le terrorisme et les nombreuses mesures prises individuellement qui en découlent. Le CESE considère qu'il a un rôle-clé à jouer en la matière et est en train d'élaborer un certain nombre d'avis sur ce sujet. Convenir des actions proportionnées et des voies législatives à suivre pour garantir des réponses efficaces et opportunes de toutes les parties intéressées est essentiel pour assurer la sécurité à long terme.

2. Introduction

2.1 Le règlement (CE) 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), entrera en vigueur le 1^{er} juin 2009. Il abrogera et remplacera un certain nombre de règlements et directives existants du Conseil et de la Commission, y compris la directive 76/769/CEE du Conseil du 27 juillet 1976 relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses. Cette directive, que modifie la proposition à l'examen, est destinée à préserver le marché intérieur tout en assurant un niveau de protection élevé de la santé humaine et de l'environnement.

2.2 L'annexe I de la directive 76/769/CEE du Conseil définit les limitations spécifiques apportées à la mise sur le marché et à l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses qui

ont été convenues et mises en place ces trente dernières années. Le 1^{er} juin 2009, elles deviendront la pierre angulaire de l'annexe XVII du règlement (CE) 1907/2006 (REACH).

2.3 Les modifications apportées précédemment à la directive 76/769/CEE du Conseil (dont l'objet était d'introduire davantage de limitations) l'ont été sous la forme de directives nécessitant une mise en œuvre par les États membres. La proposition à l'examen concerne une décision et ne doit donc pas être transposée dans les différentes législations nationales. Si tel avait été le cas, elle aurait dû être abrogée le 1^{er} juin 2009 au moment de l'entrée en vigueur du règlement (CE) 1907/2006 (REACH).

2.4 Il est entendu qu'une proposition finale au titre de la directive 76/769/CEE du Conseil sera présentée dans les prochains mois. Elle concernera elle aussi une décision, relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi du dichlorométhane. Toutes les propositions ultérieures concernant la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses seront élaborées dans le cadre du règlement (CE) 1907/2006 (REACH).

2.5 Les substances (et toute préparation les contenant) pour lesquelles des limitations de la mise sur le marché et de l'emploi ont été jugées nécessaires sont en général le résultat d'évaluations de certaines «substances prioritaires» visées par le règlement (CEE) 793/93 du Conseil. Quatre listes de substances prioritaires devant faire l'objet d'une évaluation ont été établies, la dernière datant du 30 octobre 2000, et doivent être mises en œuvre par les services compétents des États membres. Un rapport final d'analyse des risques (RAR) a été établi pour 83 des 141 substances répertoriées. 39 substances ont été évaluées par les comités scientifiques ad hoc de l'UE et les résultats ont été publiés au Journal officiel. Des limitations ont été décidées pour 22 de ces substances. Des restrictions relatives à 4 substances supplémentaires (identifiées en tant que DEGME, DEGBE, MDI et cyclohexane et examinées aux paragraphes 5 à 9.12) figurent dans la proposition à l'examen.

2.6 La lenteur des progrès réalisés au titre de ce règlement est l'une des principales raisons qui ont motivé l'introduction d'une nouvelle approche pour toutes les substances «existantes» dans le cadre du règlement (CE) 1907/2006 (REACH). Aussi le règlement (CEE) 793/93 du Conseil sera-t-il également abrogé le 1^{er} juin 2009.

2.7 Un certain nombre de substances qui ne figuraient pas dans les quatre premières listes prioritaires ont également fait l'objet d'une évaluation quant à leur impact sur la santé humaine et l'environnement, et/ou des propositions ont été avancées pour limiter leur mise sur le marché et leur emploi, de nouveaux problèmes ayant été examinés à la demande de certains États membres. Le nitrate d'ammonium est l'une de ces substances.

2.8 Le nitrate d'ammonium est un cas spécial et particulier. En effet, ses caractéristiques étant bien connues, ses effets sur la santé humaine et l'environnement ne doivent pas être évalués. Il est utilisé depuis de nombreuses années en très grandes quantités dans le monde entier en tant qu'engrais à base d'azote et ne présente pas de risques imprévus sur le lieu de travail, pour les utilisateurs professionnels ou pour les consommateurs dans le cadre d'une utilisation domestique. Malheureusement, c'est aussi un composant d'explosif efficace, bon marché et largement

utilisé à des fins légitimes par l'industrie et l'armée ainsi qu'à des fins illégitimes par les terroristes. C'est pour ces raisons que des restrictions de mise sur le marché et d'emploi sont demandées dans le cadre de la directive 76/769/CEE du Conseil.

2.9 D'autres bases légales auraient pu être retenues concernant le terrorisme ou les précurseurs d'explosifs mais, compte tenu de l'actuel traité UE, elles auraient dû faire l'unanimité parmi les États membres. La procédure sera différente avec le traité de Lisbonne, une fois qu'il aura été ratifié par tous les États membres, mais cela prendra encore un certain temps.

2.10 D'autres précurseurs de drogues et d'explosifs devraient être ajoutés à l'annexe XVII du règlement (CE) 1907/2006 (REACH). Cette approche est jugée appropriée pour le moment.

2.11 Toutes les observations formulées ci-dessus concernent des substances «existantes», c'est-à-dire les 100 195 substances présentes sur le marché de la Communauté européenne entre le 1^{er} janvier 1971 et le 18 septembre 1981. Ces substances sont répertoriées dans l'Inventaire européen des substances chimiques commerciales existantes (EINECS) publié au Journal officiel de l'UE en 1990. Les substances introduites sur le marché après le 18 septembre 1981 sont réputées «nouvelles» et doivent faire l'objet d'une notification détaillée avant leur mise sur le marché à des fins de protection de la santé humaine et de l'environnement.

3. Synthèse de la proposition de la Commission

3.1 La proposition de la Commission vise à protéger la santé humaine, en particulier celle des consommateurs, tout en préservant le marché intérieur des risques que comportent trois substances (DEGME, DEGBE et cyclohexane), inscrites sur la première liste prioritaire du 25 mai 1994, ainsi qu'une autre substance (MDI), inscrite sur la troisième liste prioritaire du 27 janvier 1997, comme le prévoit le règlement (CEE) 793/93 du Conseil.

3.2 Conformément à la recommandation 1999/721/CEE de la Commission du 12 octobre 1999, et à d'autres recommandations similaires élaborées ultérieurement sur les résultats de l'évaluation des risques et sur les stratégies de réduction des risques pour un certain nombre de substances, une série de restrictions spécifiques et très détaillées sont proposées uniquement concernant les mises sur le marché pour vente au public et n'affecteront pas les conditions sur le lieu de travail ou l'environnement. Les coûts pour l'industrie et la société au sens large sont jugés minimes, de sorte que les mesures proposées sont considérées comme proportionnées par rapport aux risques identifiés. Des données supplémentaires relatives à la santé sont requises concernant les préparations contenant du MDI.

3.3 Une cinquième substance, le nitrate d'ammonium, largement utilisée comme engrais, a été ajoutée en raison de sa capacité à agir comme oxydant et, plus particulièrement, à exploser dans des mélanges avec d'autres substances. Les limitations proposées visent à garantir que tous les engrais à base de nitrate d'ammonium satisfassent à des normes de sécurité communes ainsi qu'à limiter l'éventail des produits à base de nitrate d'ammonium vendus au grand public et ce, dans le but de réduire les

quantités qui peuvent être facilement détournées à des fins illicites. La limitation peut donc être considérée comme étant dans l'intérêt de la santé et de la sécurité du public au sens large. Les professionnels (agriculteurs et fabricants légitimes d'explosifs) ne sont pas concernés par cette limitation. Bien que les coûts (et les bénéfices) soient difficiles à quantifier, on estime qu'ils sont proportionnés aux risques identifiés (et aux mesures proposées).

3.4 La décision entrerait en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

3.5 La proposition est assortie d'un exposé des motifs, d'un document de travail des services de la Commission (analyse d'impact) et, pour les quatre substances évaluées dans le cadre du règlement (CEE) 793/93 du Conseil, de rapports d'analyse des risques longs et détaillés publiés par le Bureau européen des produits chimiques, ainsi que d'autres documents, critiques ou favorables, émanant des différents comités scientifiques et autres organes qui ont contribué à préparer ou à évaluer des données pertinentes.

4. Observations générales

4.1 Comme c'était le cas de nombreuses modifications apportées précédemment à la directive 76/769/CEE du Conseil, la proposition à l'examen concerne des substances n'ayant aucun lien entre elles qui, pour des raisons de clarté, seront examinées séparément.

5. 2-(2-méthoxyéthoxy)éthanol (DEGME)

5.1 Le DEGME est un éther de glycol à point d'ébullition élevé, miscible avec l'eau, habituellement utilisé comme intermédiaire en chimie synthétique, comme co-solvant dans de nombreux produits de décoration pour la maison, ou comme agent antigel à basse température, par exemple pour le carburant des avions à réaction. Conformément au RAR élaboré pour le gouvernement néerlandais et achevé en juillet 1999, la production totale de DEGME en Europe au début des années quatre-vingt-dix se montait à quelque 20 000 tonnes, dont un peu plus de la moitié ont été exportées.

5.2 Les consommateurs étaient exposés à ce produit dans la mesure où il est utilisé dans les peintures et les agents décapants de peinture destinés à des applications non professionnelles pour le bricolage. Comme le laissent supposer ses propriétés physiques, le DEGME est facilement absorbé par la peau et, à défaut du port régulier et garanti de vêtements de protection, ce produit présentait un risque pour les consommateurs du fait de l'exposition cutanée.

5.3 Selon les études les plus récentes, le DEGME a été remplacé par d'autres solvants dans toutes les peintures et tous les décapants de peinture vendus au public. Aussi convient-il de faire en sorte qu'il continue à en être ainsi pour les produits fabriqués ou importés dans l'UE. C'est pourquoi la proposition garantit que le DEGME ne sera pas mis sur le marché dans un délai de 18 mois suivant l'entrée en vigueur de la décision pour vente au public, en tant que constituant de peintures et de déca-

pants de peinture à des concentrations égales ou supérieures à 0,1 % en masse (c'est-à-dire à tout niveau supérieur dû à la contamination d'autres composants autorisés ou au mélange avec ceux-ci). Les secteurs industriels concernés considèrent qu'il s'agit d'une réponse raisonnable. Aussi le CESE soutient-il cette limitation de la mise sur le marché et de l'emploi du DEGME.

6. 2-(2-butoxyéthoxy)éthanol (DEGBE)

6.1 Le DEGBE fait également partie de la famille des éthers de glycol. Son point d'ébullition est légèrement plus élevé que celui du DEGME mais a des propriétés physiques similaires, y compris sa miscibilité avec l'eau. Il est largement utilisé comme solvant dans des peintures en phase aqueuse étant donné qu'il facilite le processus de formation de film et augmente leur durabilité. Ces caractéristiques permettent de réduire la fréquence des peintures et de limiter les expositions. Selon les estimations du RAR, la production totale en Europe était d'environ 46 000 tonnes en 1994; en 2000, ce chiffre atteignait 58 000 tonnes, dont 33 000 tonnes ont été utilisées dans des peintures.

6.2 Selon le RAR, l'inhalation de fines gouttelettes de peintures en phase aqueuse par pulvérisation contenant du DEGBE expose les consommateurs à des risques d'irritations respiratoires. L'inhalation de vapeur de peinture appliquée à la brosse ou au rouleau est inoffensive sur le plan toxicologique.

6.3 Sur la base des éléments d'information fournis après l'élaboration du RAR en 1999, et compte tenu de la difficulté que pose le remplacement du DEGBE en tant que composant essentiel des peintures en phase aqueuse, il a été conclu que la fixation d'une valeur limite de 3 % de DEGBE en masse dans les peintures par pulvérisation serait une mesure adaptée pour protéger la santé des consommateurs. Les peintures dont la teneur en DEGBE dépasse cette limite peuvent être mises sur le marché pour la vente au public à condition de porter la mention «ne pas utiliser dans les appareils de peinture par pulvérisation». Les ventes aux professionnels, qui sont davantage susceptibles de porter l'équipement de protection adéquat, ne sont pas affectées par cette restriction. L'on part du principe que les canaux de distribution sont suffisamment différenciés pour que cette mesure puisse être appliquée.

6.4 Ces différentes mesures deviendront effectives 18 à 24 mois après l'entrée en vigueur de la décision afin de permettre toute reformulation et tout réétiquetage éventuels. Les secteurs industriels concernés considèrent qu'il s'agit d'une réponse raisonnable. Par conséquent, le CESE soutient cette limitation de la mise sur le marché et de l'emploi du DEGME, estimant que c'est là le moyen approprié de protéger la santé des consommateurs et de préserver le marché intérieur.

7. Diisocyanate de méthylènediphényle (MDI)

7.1 MDI est le nom donné à une gamme de produits similaires (isomères) qui, à l'état pur, prendraient la forme de solides cireux, mais qui se présentent plus généralement comme un liquide brun visqueux hautement réactif. D'après le RAR, la production mondiale en 1996 dépassait 2 500 000 tonnes,

dont au moins 500 000 tonnes produites dans l'UE. En présence de polyols ou glycols de faible poids (ou même d'eau) et d'un agent gonflant, le MDI réagit extrêmement rapidement pour produire des mousses de polyuréthane. Celles-ci peuvent être rigides ou souples et sont destinées à des usages variés dans la construction et d'autres secteurs en tant que composants structurels, isolants, mastics, moules et adhésifs.

7.2 L'exposition des consommateurs résulte principalement de l'utilisation de mousses à composant unique, vendues dans des bombes de pulvérisation aux bricoleurs pour combler des trous irréguliers dans du plâtre ou de la brique ou pour sceller de nouvelles portes ou fenêtres. Le volume total des ventes dans ce secteur représente quelque 10 000 tonnes par an de MDI. Cela suffit pour permettre la production d'environ 36 millions de bombes par an destinées aux consommateurs et de 134 millions de bombes supplémentaires par an à l'attention des professionnels. Des produits alternatifs — tels que la fibre de verre pour sceller des fenêtres — sont moins facile à utiliser et entraîneraient d'autres préoccupations.

7.3 Il n'a pas été facile de quantifier les risques d'exposition et de sensibilisation cutanée et respiratoire pour les consommateurs sur la base des témoignages recueillis sur le lieu de travail. Se procurer des échantillons purs d'isomères n'est pas une tâche aisée. La réaction très rapide du MDI au contact de l'eau pour obtenir un solide inerte insoluble rend difficile la réalisation d'un test de risque standard. L'application pratique par les consommateurs, qui pulvérisent via un tube directionnel fixé sur une petite bombe manuelle, limite la quantité totale disponible. La durée de vidage d'une bombe normale est de deux à quatre minutes. Le durcissement rapide en présence de vapeur d'eau dans l'air élimine le MDI. Le produit solide final est inerte et inoffensif. Son usage est en général exceptionnel (pour combler ou sceller un trou, une porte ou une fenêtre) et peu fréquent (pour la plupart des utilisateurs) et n'occasionne certainement pas les expositions quotidiennes dans les ateliers. Comme c'est le cas de toutes les applications pour le bricolage, le port d'un équipement personnel de protection n'est pas toujours observé.

7.4 Vu ce qui précède, il n'est guère surprenant, malgré l'existence d'un risque théorique, qu'il ait été difficile voire impossible d'identifier des cas de sensibilisation cutanée ou respiratoire parmi le grand public (ou sur le lieu de travail où des mesures de protection appropriées peuvent être prises). Il en résulte qu'il est plus difficile de trouver une réponse proportionnée, rentable et pratique.

7.5 À cet égard, l'analyse d'impact indique à juste titre que, si des gants en polyéthylène légers, bon marché et parfaitement adaptés peuvent, et même devraient, être fournis avec chaque bombe vendue au public pour un usage occasionnel, des gants de travail épais en néoprène ou en nitrile, requis pour des applications industrielles, ne le peuvent pas. En revanche, si des masques antipoussières de coton légers pourraient être fournis avec chaque bombe, ils seraient inefficaces en cas de risque véritable — tandis qu'un masque de protection antigaz contre toutes les expositions possibles aux gaz coûterait environ dix fois le

prix de la bombe, sans garantie qu'il serait effectivement utilisé en cas de besoin.

7.6 La Commission propose dès lors que toutes les bombes vendues au public contiennent des gants en polyéthylène (par exemple, incorporés dans le couvercle) et que des avertissements y soient convenablement apposés concernant les dangers de réactions allergiques (inhabituels) au MDI chez des personnes déjà sensibles, ou de réactions asthmatiformes (chez des personnes souffrant d'asthme) ou de réactions cutanées (chez des personnes souffrant déjà de problèmes de peau).

7.7 Le CESE appuie la première de ces mesures, à savoir la fourniture de gants en polyéthylène, qui devraient être portés en toutes circonstances pour la plupart des applications pour le bricolage. Afin de préserver l'exécution de cette mesure importante et proportionnée, il conviendrait de s'opposer à toute prescription qui, en exigeant que les gants répondent à des normes plus strictes, empêcherait leur distribution.

7.8 Le CESE s'interroge en revanche sur les détails de la proposition d'étiquetage supplémentaire, même si un laps de temps suffisant est prévu pour son introduction à un coût proportionné. Il se demande, par exemple, comment un membre du grand public pourrait savoir qu'il est «sensible aux diisocyanates autres que le MDI» — ou pourquoi cette information revêt une importance particulière. Toutes les personnes souffrant d'asthme ou de dermatite chronique (longue durée) savent que presque chaque produit ménager ou de bricolage peut provoquer une réaction néfaste aiguë (courte durée). Dans ces circonstances, une bonne ventilation et le port de vêtements de protection (gants) sont importants — de même que le conseil de cesser immédiatement toute utilisation du produit si les symptômes apparaissent. C'est un conseil judicieux pour tous les utilisateurs, quel que soit leur passé, et doit être mentionné sur l'étiquette. Vu la petite taille des bombes, et donc des étiquettes qui y sont apposées, tout conseil de ce type doit être clair, précis et lisible dans des conditions normales d'emploi. Si des consignes de manipulation ou de sécurité complémentaires sont nécessaires, il conviendrait de les ajouter dans la brochure d'accompagnement.

7.9 Le CESE s'interroge également sur la proposition visée au point (6): «les personnes physiques ou morales qui mettent pour la première fois sur le marché des préparations contenant du MDI doivent, dans un délai de 3 ans ... recueillir des données sur d'éventuels cas d'allergies respiratoires ... et mettre ces données à la disposition de la Commission ... conformément à un protocole d'étude impliquant la participation de centres spécialisés ... [pour démontrer] que de nouvelles mesures de restrictions ... ne sont pas nécessaires». Étant donné que le MDI est utilisé couramment depuis les années soixante-dix et que, comme il a été souligné plus haut, le volume annuel des ventes dépasse actuellement 36 millions de bombes, produites par des fabricants existants auxquels cette prescription ne s'applique pas, il est difficile de ne pas considérer cette dernière comme un obstacle à l'accès au marché peu justifié.

7.10 Dans son rapport d'analyse d'impact, la Commission explique que cette prescription découle d'une préoccupation exprimée dans le RAR selon laquelle certains risques d'allergie respiratoire pour les travailleurs sont susceptibles de concerner les consommateurs. Plus loin dans ce même paragraphe, le RAR relève que, d'après les informations dont disposent les centres antipoison, il y aurait peu ou pas de cas d'allergie respiratoire chez des consommateurs causés par des produits contenant du MDI. Indépendamment des prétendues limitations de ce rapport, il n'est pas clair si la proposition de la Commission est vraiment définitive. Cette proposition semble donc disproportionnée par rapport à un risque qui est reconnu comme hypothétique et pour lequel il n'existe pas de preuves concluantes malgré un usage répandu des produits concernés.

7.11 Le CESE recommande par conséquent que cette partie de la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi soit retirée. Si des doutes valables subsistent sur la sécurité de ces produits, qui ne peuvent pas être remplacés à court terme, il conviendrait de les examiner avec les fabricants et de suivre des processus adéquats pour la collecte de données et leur évaluation.

8. Cyclohexane

8.1 Le cyclohexane est un liquide incolore obtenu en très grandes quantités par hydrogénation du benzène. Il est utilisé presque entièrement (> 95 %) dans la synthèse d'acide adipique, qui sert à la fabrication du nylon. La capacité de production mondiale dépasse actuellement 5 000 000 tonnes, dont quelque 1 500 000 tonnes dans l'UE. Les processus de fabrication ont lieu dans des systèmes fermés et les niveaux d'exposition sont bas. Le cyclohexane se trouve aussi naturellement dans des produits de combustion, y compris la fumée de tabac, dans le pétrole brut et les plantes, ainsi que dans les vapeurs d'essence.

8.2 Le cyclohexane est également utilisé comme solvant, notamment pour les adhésifs de contact à base de néoprène utilisés dans les industries du cuir (chaussures), de la construction et de l'automobile. Parmi les usages à grande échelle citons la pose de moquette par les professionnels et parmi les usages à plus petite échelle les réparations ou applications pour le bricolage de même type par le grand public. Son taux d'utilisation total dans les adhésifs à l'échelle de l'UE n'excède pas 10 000 tonnes par an.

8.3 Comme pour tous les hydrocarbures, une bonne ventilation et le port de vêtements de protection ou d'équipements de protection respiratoire appropriés sont essentiels. Ces conditions peuvent être raisonnablement garanties pour les professionnels, mais pas pour le grand public. Toutefois, comme pour les préparations contenant du MDI, les caractéristiques physiques des produits mis sur le marché limitent sensiblement les risques. Les adhésifs de contact à prise rapide sont idéaux pour les petites applications, mais il est extrêmement difficile pour un non-professionnel de les utiliser à grande échelle de manière satisfai-

sante. Par conséquent, une limitation de la taille de l'emballage des produits vendus au grand public semblerait judicieuse et globalement acceptable.

8.4 La Commission propose dès lors que le cyclohexane ne soit pas mis sur le marché en tant que composant d'adhésifs à base de néoprène destinés à la vente au grand public dans des emballages dépassant 650 grammes. Tout emballage devrait porter la mention «ne pas utiliser pour la pose de moquette» et afficher l'avertissement «ne pas utiliser dans des lieux insuffisamment ventilés».

8.5 Des tests pratiques effectués pour les scénarios les plus pessimistes — par exemple, la fixation de grands panneaux de liège sur un mur intérieur — montrent que cette mesure contribuerait à limiter adéquatement les expositions des consommateurs qui, comme dans les autres cas examinés ci-avant, devraient être rares et de courte durée. Il semble qu'aucun incident n'ait été signalé avec des adhésifs à base de néoprène, malgré leur utilisation de longue date largement répandue. Les mesures peuvent toutefois être mises en place sans causer de désagréments ni aux fabricants ni aux consommateurs. Aussi le CESE soutient-il cette limitation de la mise sur le marché et de l'emploi du cyclohexane, estimant qu'elle est proportionnée aux risques analysés.

9. Nitrate d'ammonium

9.1 Le nitrate d'ammonium est un solide blanc, vendu en granulés, qui est produit à partir d'ammoniac et de gaz naturel depuis plus de cent ans. La production mondiale est supérieure à 20 000 000 de tonnes. Son utilisation est importante en tant qu'engrais azoté et ingrédient d'explosifs. Cette dernière utilisation ainsi que sa disponibilité immédiate et son faible coût ont suscité l'intérêt des terroristes. D'autres composants sont nécessaires, tels que le gazole, mais ils sont tout aussi faciles à obtenir. Le nitrate d'ammonium a été pendant de nombreuses années l'explosif privilégié de l'armée républicaine irlandaise (IRA) et a également été utilisé lors d'attentats de grande envergure à Oklahoma City, New York (World Trade Centre) et Bali. Il a récemment été utilisé lors d'attaques de groupes extrémistes à Londres et dans d'autres capitales européennes. Les instructions pour la fabrication de ces engins se trouvent sans peine sur la Toile. Il suffit de 2 kilos pour provoquer un effet dévastateur. Des quantités supérieures à 500 kg peuvent apparemment être obtenues sans mal par certains membres du grand public, le cas échéant via des achats répétés de plus petites quantités auprès de magasins ou de commerces de détail de jardinage. Il apparaît clairement difficile de contrôler la situation.

9.2 Pour les utilisateurs professionnels (agriculteurs), le contrôle s'exerce en appliquant des dimensions minimales importantes en matière d'envoi (afin d'éviter qu'un paquet puisse être facilement transporté ou retiré illégalement) et en exigeant une surveillance minutieuse du produit à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement. Le nitrate d'ammonium tel qu'il est

généralement fourni est instable et peut se décomposer, devenant ainsi inutilisable. Il doit dès lors être soigneusement stocké et mis dans le sol dès que possible. Cela permet de limiter les quantités pouvant servir à d'autres fins.

9.3 Le nitrate d'ammonium peut être fourni dans différentes concentrations (% de la teneur en azote) et assorti ou non d'autres éléments essentiels (généralement des dérivés du phosphore et du potassium). À l'état pur, il contient environ 35 % d'azote. Il est nécessaire de le diluer afin d'éviter toute dégradation de la végétation. Les différentes qualités peuvent être fabriquées soit en le mélangeant avec des composants actifs ou des charges inertes, comme la craie, soit en recourant à des réactions chimiques pour obtenir la proportion souhaitée des principaux ingrédients. Les produits vendus aux agriculteurs peuvent contenir 28 % d'azote ou plus. Ces engrais «à forte teneur en azote» sont soumis à des contrôles prévus par le règlement (CE) 2003/2003, afin d'assurer qu'ils contiennent la quantité d'azote requise et qu'ils peuvent être utilisés en toute sécurité sans risque d'explosion. Les engrais qui sont conformes à ces normes peuvent être désignés «engrais CE» et commercialisés à l'étranger. Les engrais qui n'y satisfont pas ne peuvent sortir des frontières nationales et sont appelés «engrais nationaux». Les produits de consommation contiennent d'ordinaire 20 à 25 % d'azote. Plus le pourcentage d'azote est faible, plus les coûts de transport par unité d'engrais sont élevés et plus le volume à appliquer à une zone déterminée est grand. Bien que l'on considère les engrais à base de nitrate d'ammonium comme essentiels pour l'agriculture commerciale, ce n'est pas le cas pour les plus petits volumes vendus au public dans les commerces de détail, qui peuvent être remplacés par d'autres produits.

9.4 Pour quiconque cherche à fabriquer des explosifs illégaux, il est souhaitable que la teneur en azote du nitrate d'ammonium soit la plus élevée possible. Les mélanges obtenus mécaniquement peuvent être reconcentrés par une simple solution et cristallisation. Une concentration des mélanges obtenus par un procédé chimique est plus difficile voire impossible. Au Danemark, des experts du gouvernement sont parvenus à faire exploser des concentrations d'à peine 16 %. Si l'on dispose de temps et de moyens tout est possible, même si des formulations concurrentes basées sur des matières premières tout aussi disponibles peuvent en définitive s'avérer plus intéressantes. Ces formulations sont illustrées dans le Manuel du terroriste et d'autres documents accessibles au grand public sur Internet.

9.5 À la suite des attentats perpétrés à Madrid en mars 2004, le Conseil européen a adopté une déclaration sur la lutte contre le terrorisme. Il s'en est suivi la mise sur pied d'un groupe d'experts sur la sécurité des explosifs (Explosives Security Experts Task Force — ESETF), qui a été chargé d'élaborer un plan d'action en vue de lutter contre l'utilisation d'engins explosifs par des terroristes. Les travaux de ce groupe ont pris fin en juin 2007. L'une des 47 actions spécifiques prévoyait la création d'un comité permanent d'experts sur les précurseurs d'explosifs (Standing Committee of Experts on Explosive Precursors —

SCEEP). Un certain nombre de spécialistes des secteurs privé et public participent aux travaux de ce comité, lequel peut compter sur les contributions du CEFIC et de la FECC, représentant les fabricants et les distributeurs de produits chimiques, et sur celles de l'EFMA, représentant les fabricants d'engrais.

9.6 La proposition à l'examen vise à conformer tous les engrais à base de nitrate d'ammonium vendus aux agriculteurs (ou distributeurs) aux normes définies dans le règlement (CE) 2003/2003 et à limiter la teneur en azote des produits vendus au grand public. Si elle est adoptée, le nitrate d'ammonium ne pourra pas être mis sur le marché pour la vente au public dans un délai de 18 mois à compter de l'entrée en vigueur de la décision «en tant que substance ou dans des préparations contenant 20 % ou plus en masse d'azote par rapport au nitrate d'ammonium».

9.7 Le CESE soutient pleinement la première partie de cette proposition selon laquelle tous les engrais «à forte teneur en azote» fournis aux agriculteurs, qu'ils soient ou non commercialisés au-delà des frontières nationales, doivent respecter le règlement (CE) 2003/2003.

9.8 S'agissant de la deuxième limitation relative aux ventes au public, le CESE note que les volumes concernés peuvent être supérieurs à ce qui avait été initialement envisagé (plus de 50 000 tonnes) et que l'EFMA, agissant pour le compte des producteurs d'engrais, a accepté la limite de 20 % pour les engrais mélangés (qui pourraient être reconcentrés sans trop de difficulté), mais a proposé une limite de 24,5 % pour les produits mélangés par un procédé chimique (pour lesquels une reconcentration est moins aisée). Étant donné que les discussions se poursuivent au sein du SCEEP, il convient d'examiner complètement cette possibilité et toutes celles qui y sont liées avant que la décision ne soit définitive. Quels que soient les renseignements dont on dispose pour contrer le terrorisme, il est clair que les différentes parties prenantes, en l'occurrence les producteurs, les distributeurs, les commerces de détail et le grand public, devront s'accorder et s'engager de façon unanime si l'on veut que de réels progrès soient réalisés pour limiter l'accès aux précurseurs d'explosifs.

9.9 Le CESE accepte avec réticence que la directive 76/769/CEE du Conseil soit l'unique base législative disponible pour la Commission à court terme et que, partant, les mesures doivent être proposées et débattues de cette manière. Il est à espérer qu'un meilleur système puisse être mis en place dès que le traité de Lisbonne aura été ratifié.

10. Observations particulières

10.1 Le CESE regrette, comme il l'a fait dans ses avis sur des modifications précédentes de la directive 76/769/CEE du Conseil, qu'on continue de regrouper des produits n'ayant aucun lien entre eux et nécessitant des décisions séparées. Cette manière de procéder ne relève pas de la bonne pratique, ne sert

pas de but utile et ne constitue en aucun cas un exemple de bonne gouvernance. Il reste à espérer qu'une procédure améliorée sera mise en place dès le 1^{er} juin 2009 avec le règlement (CE) 1907/2006 (REACH).

10.2 Le CESE souligne en outre le temps considérable qu'il aura fallu pour concrétiser ces modifications. La première liste des priorités a été publiée en mai 1994. Même si, comme on le souhaite, la proposition à l'examen bénéficie d'une procédure accélérée, son impact sur le marché sera limité d'ici à la fin de l'année 2010 (et même alors, il sera difficile de voir si des améliorations en matière de santé humaine auront été enregistrées). Il est également difficile d'imputer entièrement ces retards aux fabricants, tenus de fournir les données ayant servi à l'élaboration des RAR, étant donné que ces informations étaient disponibles depuis un certain temps. Si cette situation est due à un manque de ressources au sein de la Commission, de ses comités

scientifiques ou d'autres agences ou organes chargés de la sécurité du grand public, il y a clairement lieu d'y remédier avant que n'apparaisse, à partir du 1^{er} juin 2009, un volume de travail plus conséquent, qui n'aura en grande partie pas fait l'objet de priorités.

10.3 Le CESE soutient clairement la déclaration sur la lutte contre le terrorisme adoptée par le Conseil en 2004 et les différentes mesures qui en ont découlé, et considère que la société civile a un rôle-clé à jouer en la matière. Le Comité espère dès lors être considéré comme un interlocuteur et un acteur valable et utile dans ce processus et souligne qu'il est en train d'élaborer un certain nombre d'avis sur ce sujet. Convenir des actions proportionnées et des voies législatives à suivre pour garantir des réponses efficaces et opportunes de toutes les parties intéressées est essentiel pour assurer la paix et la sécurité à long terme à l'intérieur et autour de l'UE.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Règlement du Conseil portant création de l'entreprise commune Piles à combustible et Hydrogène»

COM(2007) 571 final — 2007/0211 (CNS)

(2008/C 204/04)

Le 30 novembre 2007, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de Règlement du Conseil portant création de l'entreprise commune Piles à combustibles et Hydrogène»

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 février 2008 (rapporteur: M. DANTIN).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

d'autres politiques communautaires intéressant, notamment, l'environnement et le développement durable.

1.1 Le Comité approuve la décision relative à la création de l'entreprise commune «Piles à combustibles et Hydrogène». En effet il estime que relancer, par ce principe, les investissements dans la R&D est de nature à fournir aux entreprises un cadre de référence sûr permettant de dépasser l'actuelle fragmentation du financement communautaire et de coordonner des recherches trop souvent éparpillées en favorisant ainsi leur efficacité.

1.2 Il se félicite du secteur choisi qui permet à la fois de se situer dans la stratégie de Lisbonne, dans les objectifs de Barcelone concernant les moyens consacrés à la R&D mais aussi dans

1.3 En donnant un avis favorable à la décision sous examen, le CESE entend d'abord souligner l'importance pour l'UE de la stratégie qui est proposée en matière d'investissements et de coordinations des recherches. Il estime, ce faisant, que cette stratégie représente un point de force pour la création d'un espace européen de la recherche.

1.4 Cependant, en raison des financements et des participations multiples, des ressources communautaires importantes

engagées, il conviendrait de mieux définir l'utilisation et l'attribution des produits finaux de la recherche notamment pour ce qui est de la propriété intellectuelle et de la question des brevets. Cette insuffisance avait déjà été relevée par le Comité dans ses avis concernant la création des entreprises communes IMI et Clean Sky. Dans la présente ITC cette insuffisance risque de se révéler encore plus sensible dans la mesure où le produit final intéressera des entreprises en concurrence sur le marché, notamment les constructeurs automobiles.

1.5 Enfin le Comité estime nécessaire:

- Une réelle simplification des procédures, notamment en raison du rôle négatif que la complexité administrative a joué dans les programmes antérieurs de R&D. De ce point de vue le CESE regrette qu'aucun bilan sérieux n'ait été fait afin de déterminer les raisons d'éventuelles difficultés rencontrées par les PTE (Plates-formes technologiques européennes) afin d'éviter d'autres difficultés.
- Un programme d'information permettant de contribuer à la mobilisation des ressources économiques, publiques et privées, nécessaires.
- La mise en place de programme de formation professionnelle permettant de mettre en adéquation les qualifications des salariés et les postes de travail induits par cette ITC.

2. Introduction

2.1 La proposition de règlement à l'examen vise à lancer l'un des premiers partenariats européens public/privé dans le secteur de la recherche et du développement et constitue l'une des six initiatives technologiques conjointes (ITC). Ce partenariat, dénommé «Entreprise commune Piles à combustible et Hydrogène» concerne un secteur stratégique pour la diversification et la disponibilité future en matière d'énergie.

2.2 L'objectif général de cette entreprise commune est de permettre à l'industrie, aux États membres et à la Commission de mettre en commun leurs ressources respectives au profit des programmes de recherche visés.

2.3 Contrairement à l'approche traditionnelle, laquelle consiste à destiner aux projets des financements publics accordés au cas par cas, les ITC concernent des programmes de recherche à grande échelle, avec des objectifs stratégiques de recherche communs. Cette nouvelle approche devrait générer une masse critique pour la recherche et l'innovation européenne, consolider la communauté scientifique dans les principaux secteurs stratégiques et harmoniser le financement des projets afin que les résultats de la recherche puissent être exploités plus rapidement. Les ITC concernent des secteurs déterminants dans lesquels les instruments actuels n'ont ni l'importance ni la rapidité nécessaires pour permettre à l'Europe de maintenir ou de conquérir une position avantageuse dans la concurrence mondiale. Il s'agit de secteurs dans lesquels un financement national, européen et privé de la recherche peut apporter une valeur ajoutée considérable, surtout si l'on encourage l'augmentation des dépenses privées pour la recherche et le développement.

2.4 Les piles à combustible sont des convertisseurs d'énergie extrêmement efficaces qui permettent de réduire considérablement la production de gaz à effet de serre et d'autres polluants. Ils permettent en outre une flexibilité de la palette énergétique

dans la mesure où ils peuvent fonctionner à l'hydrogène ou avec d'autres combustibles tels que le gaz naturel, l'éthanol et le méthanol, contribuant ainsi de manière décisive à la défense de l'environnement et à la lutte contre la pollution.

2.5 S'agissant du secteur des piles à combustible et à hydrogène, l'ITC «Entreprise commune Piles à combustible et Hydrogène» a pour objectif général de contribuer au développement des compétences essentielles pour le secteur et de renforcer ainsi la compétitivité de l'Europe. La proposition à l'examen fournit le cadre juridique nécessaire pour constituer une entreprise commune de ce type.

2.6 L'Entreprise commune Piles à combustible et Hydrogène contribue en outre à la mise en œuvre du plan d'action en faveur des écotechnologies (PAET) prévu par la communication COM(2004) 38 final, qui incluait cette plate-forme technologique parmi les actions prioritaires du PAET.

3. Contexte et considérations générales

3.1 La rareté de l'énergie et l'insécurité constante des sources d'approvisionnement hypothèquent la qualité de vie des citoyens et la sauvegarde des conditions de compétitivité des entreprises européennes. Ces facteurs pourraient avoir à l'avenir de graves implications, y compris dans un contexte d'instabilité permanente et d'augmentation des prix des ressources énergétiques.

3.2 Pour ces raisons, les piles à combustion fonctionnant à l'hydrogène présentent un grand intérêt pour l'avenir; en effet, outre qu'elles permettent une diversification des sources d'énergie disponibles, elles constituent des convertisseurs d'énergie non polluants, étant donné que leur fonctionnement ne génère que de la vapeur. Les autres types de piles à combustible, utilisant le gaz naturel ou d'autres combustibles fossiles, permettent également de réduire les émissions de polluants grâce à la supériorité de leur rendement.

3.3 L'adoption de l'hydrogène comme vecteur énergétique flexible peut contribuer à assurer la sécurité énergétique et à stabiliser les prix de l'énergie; en effet, il peut être produit à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire et ainsi diversifier la palette de combustibles pour les transports, lesquels dépendent actuellement du pétrole à 98 %.

3.4 Au niveau mondial, en 2005, le chiffre d'affaires du secteur des piles à combustibles s'élevait à environ 300 millions d'euros, dont seulement 12 % pour l'Europe; quant aux investissements dans le domaine de la recherche ils sont estimés à 700 millions d'euros dont 78 % sont réalisés en Amérique du nord et seulement 10 % en Europe.

3.5 La structure actuelle du secteur d'activité des piles à combustible et à hydrogène en Europe est dès lors tout à fait insuffisante, bien que l'UE ait déjà investi des fonds publics considérables, ce thème figurant déjà dans le portefeuille de recherche «Énergie et transports» du 7^e programme cadre. L'effort européen en matière de recherche est trop loin de ce qui se fait dans d'autres régions du monde; selon une étude communautaire, (projet «HyLights» de la DG TREN) l'Europe accuse à l'heure actuelle un retard d'au moins cinq ans par rapport au Japon et à l'Amérique du Nord en ce qui concerne les véhicules équipés de piles à combustible.

3.6 Sans une nouvelle et concrète poussée dans le domaine de la recherche et du développement, on risque de voir le développement industriel d'un domaine aussi fondamental que celui des piles à combustible et à hydrogène accumuler de nouveaux retards face à la concurrence mondiale, ce qui aura des répercussions négatives sur le développement industriel et sur l'emploi dans le secteur.

3.7 Les principaux problèmes qui émergent de l'analyse et des consultations effectuées par la Commission dérivent de la complexité des recherches nécessaires au secteur et de l'absence d'accord concret au niveau communautaire pour un plan d'investissements à long terme.

3.8 Dans cette situation, face aux interventions nécessaires dans le domaine de l'innovation qui exigent des ressources très élevées, il semble évident qu'aucune entreprise, aucune institution ne peut mener à bien seule les recherches nécessaires.

3.9 Les moyens actuellement disponibles, outre qu'ils sont insuffisants, ne sont pas utilisés au mieux — en témoignent les lacunes des programmes et/ou les double-emplois inutiles; ils ne sont pas appropriés pour financer un programme à grande échelle au niveau de l'UE.

3.10 Le secteur européen des piles à combustible est en outre insuffisamment coordonné entre différents pays et domaines d'activités (milieux universitaires, nouvelles entreprises industrielles, PME de haute technologie, etc.), ce qui entrave la mise en commun du savoir et de l'expérience, les progrès technologiques indispensables à l'amélioration de la performance des matériaux et la réduction des coûts qui permettraient de répondre aux attentes des nouveaux clients potentiels.

3.11 Conférer une dimension européenne à la recherche dans le domaine des piles à combustible et à hydrogène constitue un choix obligé; il semble en effet que ce soit la seule solution possible pour affronter les défis difficiles auxquels le secteur doit faire face.

3.12 Le choix d'une entreprise commune public-privé devrait permettre à la R&D communautaire du secteur de faire un saut allant vers une recherche efficace qui rencontre aujourd'hui des difficultés pour atteindre la masse critique indispensable. Cela semble essentiel pour dépasser l'actuelle fragmentation des programmes de recherche entre les différents États membres, lesquels sont incapables d'atteindre la masse critique indispensable faute de disposer de moyens pour financer les programmes nécessaires.

4. Cohérence

4.1 Le point de référence pour les programmes de recherche est le septième programme-cadre (7^e PC). En effet, si l'on veut une économie concurrentielle et dynamique, il est indispensable de relancer les investissements en R&D.

4.2 Le règlement à l'examen semble cohérent avec la politique communautaire en matière de recherche et avec la stratégie de Lisbonne (compétitivité), ainsi qu'avec les objectifs de Barcelone (dépenses consacrées à la recherche) qui prévoient un investissement de 3 % du PIB jusqu'en 2010.

4.3 Il semble en outre cohérent avec la communication de la Commission relative à l'initiative «Une politique énergétique

pour l'Europe», lancée en janvier 2007, ainsi qu'avec le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET) sur lequel le Comité élabore actuellement un avis ⁽¹⁾, et qui doit servir de base aux orientations en matière de technologies d'énergie pour la prochaine décennie. Il est également cohérent avec d'autres volets de l'action communautaire tels l'environnement et le développement durable.

5. La proposition de la Commission

5.1 La proposition de règlement du Conseil instituant l'entreprise commune «Piles à combustible et Hydrogène», COM(2007) 571 final, se réfère aux dispositions du 7^e programme cadre (7^e PC), objet de la décision n° 1982/2006/CE, lesquelles prévoient une contribution communautaire à la constitution de partenariats public-privé à long terme à l'échelle européenne dans le secteur de la recherche.

5.2 Ces partenariats sous forme d'ITC (initiatives technologiques communes) font suite aux anciennes «plates-formes technologiques européennes» (PTE).

5.3 Le Conseil, par sa décision 2006/971/CE concernant le programme spécifique «Coopération», a souligné la nécessité d'instituer des partenariats public/privé et mis en évidence six secteurs dans lesquels la création d'initiatives technologiques conjointes serait susceptible de relancer la recherche européenne:

- piles à hydrogène et piles à combustible;
- aéronautique et transports aériens ⁽²⁾;
- médicaments innovants ⁽³⁾;
- systèmes informatiques enfouis ⁽⁴⁾;
- nanoélectronique ⁽⁵⁾;
- GMES (système mondial de surveillance pour l'environnement et la sécurité).

5.4 Dans le contexte de cette stratégie générale, la proposition de règlement à l'examen [COM(2007) 571 final] prévoit la mise en œuvre de l'initiative technologique conjointe sur les piles à combustible et à hydrogène par le biais de la création d'une entreprise commune dénommée «Entreprise commune — Piles à combustibles et Hydrogène».

5.5 L'Entreprise commune est considérée comme un organisme international doté d'une personnalité juridique au sens de l'article 22 de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 et de l'article 15 de la directive 2004/18/CE. Elle aura son siège à Bruxelles et ses activités prendront fin le 31 décembre 2017, sauf en cas de prorogation décidée par le Conseil et modifiant le présent règlement.

5.6 Les principaux objectifs du plan de la Commission, en créant cette Entreprise commune, sont exposés en détail à l'article I.2 des Statuts de l'Entreprise commune, annexé à la proposition de Règlement à l'examen:

- mettre l'Europe à l'avant-garde mondiale des technologies des piles à combustibles et de l'hydrogène;

⁽¹⁾ TEN/332: «Plan énergétique pour les technologies énergétiques», rapporteur M. Zboril.

⁽²⁾ JO C 44 du 16.2.2008, p. 11 (INT/364).

⁽³⁾ JO C 44 du 16.2.2008, p. 1 (INT/363).

⁽⁴⁾ JO C 44 du 16.2.2008, p. 15 (INT/370).

⁽⁵⁾ JO C 44 du 16.2.2008, p. 19 (INT/369).

- permettre l'essor commercial des technologies des piles à combustible et de l'hydrogène, grâce auxquelles les forces du marché pourront générer des bénéfices publics significatifs;
- atteindre la masse critique des efforts de recherche nécessaire pour donner confiance à l'industrie, aux investisseurs publics et privés, aux décideurs et aux autres parties prenantes pour s'engager dans un programme à long terme;
- susciter de nouveaux investissements dans la Recherche, Développement Technologique et Démonstration (RDT&D) de la part des entreprises, ainsi qu'à l'échelon national et régional;
- construire l'Espace européen de la recherche;
- favoriser l'innovation et l'émergence de nouvelles chaînes de valeur incluant des PME;
- faciliter l'interaction entre les entreprises, les universités et les centres de recherche en matière de recherche fondamentale;
- encourager la participation des nouveaux États membres et des pays candidats;
- soutenir l'élaboration de nouvelles réglementations et normes afin de lever les barrières artificielles au commerce de l'hydrogène;
- fournir au grand public des informations fiables sur la sécurité de l'hydrogène et les avantages des nouvelles technologies pour l'environnement, la sécurité d'approvisionnement, les coûts énergétiques et l'emploi.

6. Base juridique

6.1 La proposition consiste en un règlement du Conseil ayant pour annexe les statuts de l'entreprise commune. Elle repose sur l'article 171 du traité. L'entreprise commune sera un organisme communautaire, dont le bilan sera contrôlé par l'article 185 du Règlement (CE Euratom) n° 1605/2002 du Conseil. Il conviendra dès lors de tenir compte du fait que cette initiative entre, de par sa nature, dans les partenariats public-privé bénéficiant d'une contribution du secteur privé au moins égale à celle du secteur public.

7. Constitution

7.1 Les membres fondateurs de l'Entreprise commune sont:

- a) la Communauté européenne, représentée par la Commission européenne;
- b) le Groupement industriel européen pour l'initiative technologique conjointe sur les piles à combustible et l'hydrogène.

7.2 Après la création de l'Entreprise commune, il serait possible à un Groupement scientifique représentant les organismes de recherche sans but lucratif d'en devenir membre pour autant qu'ait été instituée une entité chargée de représenter la communauté scientifique.

8. Financement

8.1 Les coûts administratifs de l'Entreprise commune, exposés en détail à l'article 5 du Règlement, sont financés à égalité par les membres fondateurs.

8.2 Les coûts de fonctionnement inhérents à la R&D sont financés conjointement par la contribution financière de la Communauté et par les contributions en nature des entités juridiques de droit privé qui participent à l'Entreprise. La contribu-

tion des entités de droit privé devra correspondre à un montant au moins équivalent à la contribution de la Communauté.

8.3 La contribution maximale de la Communauté, que ce soit au titre des coûts administratifs ou du fonctionnement de l'Entreprise commune, est de 470 millions d'euros. Le Comité estime que le montant de cette somme aurait pu être plus importante eu égard à l'importance de la recherche faisant l'objet de cette ITC. Par ailleurs, les coûts administratifs sont estimés à un montant maximal de 20 millions d'euros. Les contributions proviennent du programme spécifique «Coopération» qui met en œuvre le septième programme-cadre pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration, conformément aux dispositions de l'article 54, paragraphe 2 point b) du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002.

8.4 Dans le cas où un regroupement scientifique viendrait à être constitué (voir paragraphe 7.2), sa contribution est fixée à 1/12e des coûts administratifs, avec réduction subséquente de la contribution de la Commission.

8.5 Sauf dans le cas où un financement serait assuré après 2013, (date de clôture du 7^e programme-cadre) seuls les projets pour lesquels une convention de subvention a été signée au plus tard le 31 décembre 2013 se poursuivent pendant les années 2014-2017.

9. Observations générales

9.1 Le CESE exprime un avis favorable à la décision de constituer l'Entreprise commune «Piles à combustible et Hydrogène» et approuve la proposition de règlement COM(2007) 572 final y relative. Il tient à souligner avant tout l'importance pour l'Union européenne de la stratégie proposée en matière d'investissements et de coordination de la recherche qui conduit, s'agissant de cette ITC, à accroître la diversification du bouquet énergétique, en particulier pour ce qui est du secteur des transports ⁽⁶⁾.

9.2 De fait, comme il l'a déjà affirmé dans des avis portant sur d'autres règlements sur la décision 2006/971/CE du Conseil relative au programme spécifique «Coopération», le CESE estime que la relance des investissements en R&D constitue un instrument approprié pour fournir aux entreprises un cadre de référence sûr permettant de dépasser l'actuelle fragmentation des financements communautaires et à éviter l'éparpillement des programmes.

9.3 Le CESE a soutenu depuis le début avec vigueur, dans de nombreux avis, l'exigence d'un engagement toujours accru de l'UE dans le domaine de la recherche et du développement. Dans l'impossibilité de citer toutes ces interventions, nous nous limiterons à rappeler les deux dernières, approuvées à une large majorité lors de la dernière session plénière des 24 et 25 octobre 2007 s'agissant des l'Entreprises Communes CLEAN SKY et ENIAC

9.4 **Sur le plan général:** dans l'avis ⁽⁷⁾ sur le Livre vert «L'espace européen de la recherche — nouvelles perspectives», le CESE confirme qu'il «appuie l'objectif consistant à développer des infrastructures de recherche dans le secteur scientifique et technique, étant entendu que celles-ci devront bénéficier d'un soutien durable et fiable.» tout en rappelant que «la participation des groupes d'universités et institutions concernés des États membres est une condition essentielle pour que ces investissements soient fructueux et utiles. S'agissant des projets techniques, leur succès dépend de la participation et de l'engagement de la sphère industrielle».

⁽⁶⁾ TEN/297: «Bouquet énergétique dans les transports», rapporteur M. Iozia.

⁽⁷⁾ JO C 44 du 16.2.2008, p. 1 (INT/358).

9.5 **Sur le plan particulier:** dans l'avis ⁽⁸⁾ sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Rapport de situation sur les progrès accomplis en matière d'utilisation des biocarburants et d'autres carburants renouvelables», le CESE soutenait avec force l'importance du développement des programmes de recherche relatifs à la matière traitée dans le présent règlement.

9.5.1 Le CESE y rappelle qu'il «*estime nécessaire d'accorder une attention particulière à la recherche dans le secteur des biocarburants, en particulier ceux de la deuxième génération, sans sacrifier d'autres possibilités telles que celles liées au développement de l'hydrogène solaire ou de l'hydrogène tiré du traitement de la biomasse*».

9.5.2 Il affirme ensuite que «*Même si les recherches se poursuivent afin de produire de l'hydrogène à partir de la biomasse, notamment en recourant aux biotechnologies, ou encore à partir de sources d'énergie renouvelables, la diffusion et la commercialisation éventuelles de véhicules fonctionnant à l'hydrogène dépend également du coût élevé de l'achat des piles à combustible*», et déclare pour conclure que «*pour que l'hydrogène devienne une énergie alternative économiquement viable, il y a lieu d'abaisser les coûts de production. Le Comité estime qu'il convient de soutenir la recherche dans le domaine des technologies liées aux piles à biocombustibles (biofuel cells), c'est-à-dire les piles à combustible biologique qui utilisent des biocatalyseurs pour convertir l'énergie chimique en énergie électrique*».

10. Observations particulières

10.1 Eu égard au système de financements multiples et composites mis en place et au volume important de ressources communautaires engagées, le Comité estime qu'il conviendrait de mieux définir l'utilisation de l'attribution des produits finaux de la recherche. À cet effet la question des brevets et de la propriété intellectuelle, telle qu'elle est défini dans l'article 17 du projet de Règlement ou de l'article 1.24 de l'annexe au Statut de l'entreprise qui se bornent à n'évoquer que des principes, mériteraient d'être plus précisément développée et plus explicite aux risques d'être l'un des points délicats de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'ITC «Piles à Combustibles et Hydrogène». Cette insuffisance avait déjà été relevée par le CESE dans les avis concernant la création des entreprises communes IMI et Clean Sky. Dans la présente ITC cette insuffisance risque de se révéler encore plus sensible dans la mesure où le produit fini résultant de la recherche intéressera des entreprises directement en concurrence sur le marché, notamment les constructeurs automobiles, dont nombre seront présents dans l'entreprise commune. Ce faisant, en raison du financement communautaire important, il conviendrait de réfléchir à des mécanismes qui

favorisent un retour sur investissement européen ou pour le moins que ce souci apparaisse dans le document sous examen.

10.2 Comme cela est indiqué à l'alinéa 5.2 les ITC sont issues des anciennes «plates-formes technologiques européennes» (PTE). Or ces dernières n'ont parfois pas atteint l'objectif de relance stratégique de la recherche en Europe qui leur était assignée. La création des ITC repose notamment sur les difficultés éventuelles rencontrées par les PTE dont le rôle était en substance d'apporter une contribution essentielle à l'industrie en matière de compétitivité.

10.2.1 De ce point de vue le CESE regrette l'absence, dans la proposition de la Commission, d'un cadre plus détaillé sur les travaux effectués précédemment par les plates-formes technologiques européennes (PTE); aucun bilan n'est fait, les résultats obtenus ne sont pas évoqués et aucune référence bibliographique n'est mentionnée. Un bilan sérieux avec pour objectif d'établir avec précision les causes d'éventuelles difficultés rencontrées par les PTE aurait été de nature à éviter des difficultés dans le nouveau dispositif.

10.3 Pour réaliser les objectifs alloués à l'ITC «Piles à Combustibles et Hydrogène» et maximaliser toutes les potentialités que représente ce nouveau dispositif, le CESE estime nécessaire:

- une réelle simplification des procédures, notamment en raison du rôle négatif que la complexité administrative a joué dans les programmes antérieurs de R&D. Par ailleurs le Comité portera une attention soutenue sur la nécessité que soit donné à tous les partis de participer aux choix des objectifs et à l'analyse des résultats finaux;
- un large programme d'information sur les possibilités offerte par l'ITC notamment sur sa capacité de mobiliser les ressources économiques nécessaires au regard des nouvelles formes de financement;
- la mise en place de programmes de formation professionnelle appropriés de façon à disposer d'une main-d'œuvre hautement qualifiée répondant aux connaissances nécessaires à la R&D qui sont sous-tendus par cette entreprise commune et qui s'avèreront hautement stratégique pour le futur industriel de l'UE. Ces qualifications de haut niveau, répondant à la haute technicité nécessaire aux emplois de R&D qui seront créés, représenteront qui plus est un frein à l'exil des chercheurs en même temps qu'elles représenteront une des conditions nécessaires pour assurer le leadership dans ces secteurs stratégiques tant d'un point de vue industriel qu'environnemental.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ JO C 44 du 16.2.2008, p. 34 (TEN/286).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive .../.../CE du Parlement européen et du Conseil concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur» (Version codifiée)

COM(2008) 23 *final* — 2008/0019 (COD)

(2008/C 204/05)

En date du 13 février 2008, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive .../.../CE du Parlement européen et du Conseil concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur» (Version codifiée)

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), a décidé par 126 voix pour et 2 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les fusions des sociétés anonymes» (Version codifiée)

COM(2008) 26 *final* — 2008/0009 (COD)

(2008/C 204/06)

En date du 14 février 2008, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les fusions des sociétés anonymes» (Version codifiée)

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), a décidé par 117 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 48 deuxième alinéa du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers» (Version codifiée)

COM(2008) 39 final — 2008/0022 (COD)

(2008/C 204/07)

En date du 14 février 2008, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 48 deuxième alinéa du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers» (Version codifiée)

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), a décidé par 125 voix pour et 6 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Réseaux transeuropéens: vers une approche intégrée»

COM(2007) 135 final

(2008/C 204/08)

Le 21 mars 2007, 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 de la Commission — Réseaux transeuropéens: Vers une approche intégrée»

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 19 février 2008 (rapporteur: M. Krzaklewski).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 13 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 64 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

la réalisation des infrastructures prévues en la matière et de réduire leurs coûts de construction par rapport aux frais qu'il aurait fallu supporter si l'on avait adopté une approche qui n'aurait pas tenu compte de l'effet des synergies possibles entre les différents réseaux.

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) affirme qu'une approche intégrée des réseaux transeuropéens (RTE) constitue l'une des méthodes qui permettent d'atteindre l'objectif du développement durable de l'Union européenne.

1.2 Le Comité est convaincu que la mise en œuvre d'une approche intégrée des réseaux transeuropéens permet d'accélérer

1.2.1 Compte tenu des observations qui précèdent, le Comité s'adresse à la Commission européenne (CE) pour qu'elle présente des propositions étendant le champ du soutien financier accordé aux approches intégrées, sous la forme d'un «fonds pour des

approches intégrées» concernant les réseaux transeuropéens (au sens large, c'est-à-dire comprenant les ramifications des réseaux) avant que n'intervienne le prochain examen de mi-parcours.

1.3 Procédant à l'analyse des conditions dans lesquelles il est possible de réaliser efficacement une approche intégrée des réseaux transeuropéens dans leur dimension globale, le Comité considère que la mise en œuvre efficace de l'effet de synergie est possible dès lors qu'il se produit un processus de convergence des secteurs ⁽¹⁾. De l'avis du Comité, une autre condition importante pour parvenir à une plus grande efficacité de l'approche intégrée réside dans l'achèvement, dans les meilleurs délais, de la structure fondamentale de ce type de réseau.

1.4 Se référant directement au contenu de la communication de la Commission, le Comité conclut à la nécessité de l'étendre par une analyse qui étudierait à quel point l'adhésion plus récente à l'UE de douze États membres peut avoir une influence sur les possibilités et le champ d'application dans ces pays de l'approche intégrée.

1.5 Le Comité fait valoir que l'approche intégrée des réseaux transeuropéens est particulièrement importante en ce qui concerne les questions suivantes:

- la limitation des dommages environnementaux durant la construction des réseaux et leur exploitation,
- la diminution du nombre des différends et leur résolution plus aisée dans les situations de conflits d'intérêts qui surviennent au cours de la construction des réseaux et durant leur fonctionnement.

1.6 Le Comité est d'avis que dans les initiatives paneuropéennes comme dans celles d'échelon national, les études scientifiques revêtent une importance particulière pour parvenir à ce que l'approche intégrée des réseaux transeuropéens produise les meilleurs effets possibles. Sur ce point, il avance qu'actuellement, ces investigations se caractérisent par une compartimentation par thèmes et par secteurs. Aussi invite-t-il la Commission et le Conseil à programmer et à lancer, dans tous les domaines de la recherche scientifique européenne, des programmes et des applications concernant les synergies entre les différents réseaux de tous types qui composent la structure générale des réseaux transeuropéens.

1.7 Étant donné que certains pays de l'UE possèdent des réseaux dorsaux à fibres optiques qui ont été déployés pour répondre aux besoins technologiques d'autres infrastructures nationales (telles que les réseaux électriques ou ferroviaires), le Comité est convaincu qu'il convient de développer davantage l'exploitation commerciale de ces réseaux à fibres optiques (services de télécommunication, transmission de données, etc.), dans le cadre de la réalisation d'une approche intégrée.

1.7.1 Dans le même temps, le Comité considère qu'en égard au développement intensif des infrastructures locales (communales) dans de nombreux États de l'UE et compte tenu de l'approche intégrée, il y a lieu de tirer profit de la construction de ces nouveaux équipements afin de renforcer la pénétration des réseaux d'accès en fibres optiques et de réaliser des infrastructures ⁽²⁾ communales intelligentes, dont les cartes intégrées SIG ⁽³⁾ devraient faire partie. De cette manière, il sera possible

de réaliser une approche intégrée du réseau de l'infrastructure communale grâce à un système informatique (Système de gestion intelligent de l'infrastructure).

1.8 Le Comité suggère que dans ses projets relatifs à une approche intégrée des réseaux transeuropéens, la Commission prenne en considération les technologies intégrées du gaz renouvelable et de la production énergétique respectueuse de l'environnement. Grâce à ces techniques, qui rapprochent la génération d'énergie électrique du destinataire final, il est possible de réduire les rejets de dioxyde de carbone.

1.8.1 Dans le cadre de cette démarche, il y a lieu de viser les effets de synergie, de coordination et d'économie qui peuvent être atteints dans le processus de développement des biotechnologies et des technologies énergétiques gazières.

1.9 Étudiant la question des synergies qui sont possibles en matière de réseaux transeuropéens d'énergie si l'on se place dans la situation des États baltes, nouveaux pays membres de l'UE, le Comité est d'avis que, dans le contexte d'une approche intégrée, il convient de lancer l'une des initiatives envisageables pour franchir rapidement des étapes et d'entreprendre d'intégrer les systèmes de ces pays avec ceux du reste de l'UE par un pont énergétique. Dans la mise en œuvre de ce projet, l'on ne peut cependant accepter, que pour le plus long terme (2020), il soit recouru à la pratique des coûts échoués ⁽⁴⁾ dans le domaine des réseaux de transmission.

2. Introduction

2.1 Développer, connecter, mieux intégrer et mieux coordonner les infrastructures européennes d'énergie, de transport et de télécommunications représente autant d'objectifs ambitieux qui sont évoqués dans le traité ⁽⁵⁾ et les lignes directrices pour la croissance et l'emploi ⁽⁶⁾ qui résultent de la stratégie de Lisbonne.

2.2 Dans les articles 154, 155 et 156 du traité et dans les lignes directrices pour la croissance et l'emploi ont été introduits des objectifs qui concernent le développement des infrastructures européennes d'énergie, de transport et de télécommunications, leur connexion et l'amélioration de leur intégration et de leur coordination.

2.3 Sur la base des dispositions ainsi reprises dans le traité et dans les lignes directrices susmentionnées, l'idée est née de constituer des réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunications, qui seraient comme le système sanguin de l'économie communautaire.

2.4 En juillet 2005, soucieuse que le fonctionnement des réseaux transeuropéens produise les meilleurs résultats possibles, notamment du point de vue du renforcement de la compétitivité de l'Union européenne, la Commission européenne a assigné à un groupe de pilotage expressément voué à cette tâche le mandat de définir une approche commune destinée à mieux coordonner les différentes interventions communautaires qui ont pour but de venir appuyer la réalisation des réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunications.

2.4.1 Le groupe de pilotage s'est plus particulièrement penché sur les questions suivantes:

- la synergie entre les réseaux européens;
- le respect de l'environnement dans le cadre des réseaux transeuropéens;

⁽¹⁾ Convergence organisationnelle des secteurs, comprenant les entreprises.

⁽²⁾ Une **infrastructure intelligente** présente des éléments rattachés ou intégrés qui sont en mesure de recueillir et de transmettre à un ordinateur central les informations relatives à l'état de l'infrastructure, ainsi que, dans certains cas, d'en recevoir en retour des instructions déclenchant des dispositifs de contrôle. (Université de Toronto Génie civil — Dernière mise à jour: 9 novembre 2001).

⁽³⁾ Voir les Observations particulières, paragraphe 4.2.3.

⁽⁴⁾ Les **coûts échoués** (*stranded costs*) correspondent aux coûts de l'investissement et des engagements qui, ayant été exclusivement supportés dans le passé (coûts historiques), n'ayant pas encore été récupérés par les investisseurs via la vente d'électricité et d'autres services, ne pourront l'être sur le marché concurrentiel. La date-butoir pour les assumer est généralement celle de l'instauration d'un marché de l'énergie ou de sa libéralisation.

⁽⁵⁾ Articles 154, 155 et 156 du traité.

⁽⁶⁾ Lignes directrices pour la croissance et l'emploi pour la période 2005-2008, n° 9, 10, 11 et 16.

- l'exploitation des nouvelles technologies au sein du réseau transeuropéen de transport;
- le financement des réseaux transeuropéens et, dans le contexte de cette problématique:
 - l'articulation entre les fonds,
 - le financement des grands projets prioritaires,
 - le recours au partenariat public-privé (PPP) pour financer les réseaux transeuropéens.

2.5 L'avis du CESE qu'on peut lire ci-après a pour objet la communication de la Commission (COM(2007) 135 final) intitulée «Réseaux transeuropéens: Vers une approche intégrée», qui a été élaborée à la suite des travaux du groupe de pilotage.

3. Observations générales

Bilan de la réalisation des réseaux transeuropéens

3.1 Les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T)

3.1.1 Depuis le dernier élargissement de l'Union européenne en 2007, les RTE-T comprennent désormais 30 projets prioritaires, à réaliser d'ici 2020. Par ailleurs, la Commission a récemment souligné la nécessité de les étendre vers les pays voisins ⁽⁷⁾.

3.1.2 La réalisation de ces grands projets a subi des retards par rapport au calendrier initial. Même si certains de ces chantiers ont été achevés ou sont aujourd'hui en passe de l'être ⁽⁸⁾, il n'en demeure pas moins que le rythme de réalisation des axes de transport considérés comme prioritaires est encore trop faible. Le CESE décrit en détail les causes de cet état de fait dans un avis d'initiative ⁽⁹⁾.

3.1.3 Sur ces trente projets prioritaires, dix-huit sont ferroviaires et deux autres concernent la navigation intérieure et le transport maritime. Les modes de transport les plus respectueux de l'environnement bénéficient donc d'une priorité marquée. Les cartes qui figurent au document élaboré par la société Ecorys pour la Commission européenne ⁽¹⁰⁾ montrent quel est l'état d'avancement des trente projets prioritaires à ce jour et celui qu'ils doivent atteindre à l'expiration de la période sur laquelle s'étend le cadre financier pluriannuel, en 2013. Une analyse de ces documents révèle à quel point ce réseau reste incomplet.

3.1.4 La communication de la Commission qui fait l'objet du présent avis récapitule les crédits qui ont été affectés à la réalisation du RTE-T pour la période de programmation financière 2000-2006 et présente les mécanismes de financement qui ont cours dans le cadre financier pluriannuel 2007-2013. Durant cette période financière, l'allocation directe du budget communautaire en faveur du développement des réseaux transeuropéens de transport se monte à 8,013 milliards d'euros.

3.1.5 Pendant la période de programmation 2007-2013, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion continueront à être les principales sources d'investissement de l'UE pour cofinancer les projets du réseau transeuropéen de transport. D'une manière générale, la contribution

communautaire à sa réalisation devrait être concentrée sur les sections transfrontalières et les goulets d'étranglement.

3.1.6 La Banque européenne d'investissement poursuivra le financement d'infrastructures de transport par le biais de prêts et au moyen d'un instrument de garantie spécifique doté de 500 millions d'euros en provenance des fonds propres de la BEI et de 500 autres millions d'euros tirés du budget du réseau transeuropéen de transport (c'est-à-dire 6,25 % de son enveloppe totale).

3.2 Le réseau transeuropéen d'énergie (RTE-É)

3.2.1 En janvier 2007, dans son «Programme d'interconnexion prioritaire», la Commission a évalué l'état d'avancement des projets relevant de l'intérêt européen. En ce qui concerne l'énergie électrique, ceux qui sont réalisés conformément au programme sont peu nombreux (12 sur 32), et cinq seulement ont été effectivement achevés ⁽¹¹⁾.

3.2.2 Pour ce qui est du gaz, la situation semble meilleure: sur dix projets, sept devraient être livrés pour exploitation au cours de la période 2010-2013. Sous un autre angle, on relèvera toutefois que la réalisation de 29 terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL) ⁽¹²⁾ et réservoirs de gaz reste à la traîne, puisqu'on a renoncé à en construire neuf et que les travaux de cinq autres ont été suspendus.

3.2.2.1 Comme cause principale de ces retards et défaillances, la Commission a évoqué la complexité de la planification et des procédures d'obtention des permis. Parmi les autres motifs, on relèvera l'opposition de l'opinion publique, des sources de financement insuffisantes et la structure à intégration verticale que présentent les entreprises du secteur énergétique.

3.2.3 L'UE devra investir au moins 30 milliards d'euros en infrastructures d'ici 2013 (6 milliards pour les réseaux d'énergie électrique, 19 milliards pour les conduites de gaz et 5 milliards pour les terminaux GNL) si elle entend réaliser pleinement les priorités qui ont été énoncées. Des investissements sont indispensables non seulement dans le domaine des liaisons transfrontalières mais également dans le secteur de la production d'énergie.

3.2.4 Les investissements relatifs au réseau transeuropéen d'énergie bénéficient d'un soutien financier sur fonds du budget communautaire, qui ne peut être accordé que dans des cas spécifiques et strictement justifiés. Il s'agit de la ligne budgétaire exclusivement destinée au financement des réseaux transeuropéens ou de ressources tirées des Fonds de cohésion et des fonds structurels, lesquels représentent plus du tiers de la dépense communautaire et sont affectés au financement du développement régional, notamment dans le domaine des réseaux d'énergie.

3.2.5 Le recours à d'autres instruments financiers (fonds, prêts) permet de financer la phase liée à la réalisation des investissements. La Banque européenne d'investissement est la source principale de financement des réseaux transeuropéens. Cumulés, les différents contrats d'emprunts destinés au financement de l'ensemble des réseaux transeuropéens ont atteint pour la période de 1993 à la fin 2005 une somme totale qui s'est élevée à 69,3 milliards d'euros, dont 9,1 milliards ont été affectés aux réseaux d'énergie.

⁽⁷⁾ COM(2007) 32 du 31 janvier 2007.

⁽⁸⁾ Le lien fixe entre la Suède et le Danemark, achevé en 2000; l'aéroport de Malpensa, achevé en 2001; la ligne ferroviaire de la Betuwe, de Rotterdam à la frontière allemande, achevée en 2007; ou encore le projet PBKAL (TGV Paris-Bruxelles/Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres), achevé en 2007.

⁽⁹⁾ JO C 157, du 28 juin 2005 p. 130.

⁽¹⁰⁾ Synergies between Trans-European networks, Evaluations of potential areas for synergistic impacts («Synergies entre les réseaux transeuropéens, Évaluation des domaines potentiels pour des effets de synergie»), Ecorys, août 2006.

⁽¹¹⁾ Aleksandra GAWLIKOWSKA-FRYK, *Transeuropejskie sieci energetyczne* («Les réseaux transeuropéens d'énergie»), 2007.

⁽¹²⁾ Gaz naturel liquéfié.

3.3 Les réseaux transeuropéens de télécommunications

3.3.1 De tous les réseaux dont se composent les RTE, c'est ceux des télécommunications (e-RTE) qui sont les plus avancés quant à leur réalisation. L'ouverture progressive des services de télécommunications à la concurrence, à partir de 1988, a eu des effets considérables. Cet environnement plus concurrentiel a stimulé les investissements, l'innovation et l'émergence de nouveaux services, tout en entraînant une baisse importante des prix pour les consommateurs.

3.3.2 Les points sur lesquels les investissements se concentrent actuellement sont la modernisation des réseaux existants, en vue de la transition vers la génération suivante, le déploiement des téléphones mobiles de troisième génération et d'autres services de connexion sans fil, ainsi que l'équipement des zones rurales de l'UE en bande large.

3.3.2.1 Ces investissements peuvent porter sur l'installation de réseaux à fibres optiques, pour lesquels les coûts de travaux de génie civil et de câblage à l'intérieur des bâtiments représentent 70 % des frais de déploiement. La construction de lignes ferroviaires, de routes ou de conduites peut faciliter leur mise en place dans les zones mal desservies à cet égard.

3.3.3 Un des problèmes majeurs en ce qui concerne les réseaux transeuropéens de télécommunications consiste à résorber les disparités en matière d'accès à la bande large qui se manifestent entre les zones urbaines et rurales. Sur ce point, obligation a été faite aux États membres de prendre des mesures concrètes et de définir des objectifs en vue de réduire ces inégalités d'ici 2010.

3.3.4 Pour mettre en place une planification cohérente et compléter la couverture en large bande, il s'impose de coordonner et d'intégrer davantage les différentes sources de financement (fonds structurels, Fonds de développement rural, fonds RTE et financements nationaux).

Domaines couverts par l'approche intégrée des réseaux transeuropéens

3.4 Synergies entre réseaux transeuropéens

3.4.1 Un premier exemple de synergie dans le domaine des RTE consiste à associer les réseaux ferroviaires et routiers ⁽¹³⁾. Les avantages qui en découlent sont présentés dans la communication de la Commission intitulée «Extension des grands axes transeuropéens de transport aux pays voisins; Lignes directrices concernant les transports en Europe et dans les pays voisins» ⁽¹⁴⁾. Les plus significatifs sont: une meilleure utilisation de l'espace, la réalisation commune de travaux de construction, une atténuation de l'impact visuel et du morcellement des paysages et la prise de mesures qui réduisent l'incidence des infrastructures communes (protection antibruit, viaducs pour la grande et petite faune). Par ailleurs, cette combinaison des infrastructures ouvre de réelles possibilités de diminuer les coûts et l'impact négatif sur l'environnement.

3.4.2 Des études ont été menées ⁽¹⁵⁾ sur les possibilités de développer d'autres combinaisons des réseaux, comme le passage d'une ligne à haute tension dans un tunnel ferroviaire

ou la pose d'un câblage de télécommunications, notamment de câbles à fibre optique, le long d'une ligne de chemin de fer. La question a été examinée du point de vue de la faisabilité technique, de l'impact financier sur les projets et de la complexité des procédures. Cette analyse a permis de dégager les conclusions suivantes, telles que présentées ci-après.

3.4.2.1 Hormis la combinaison des gazoducs avec d'autres infrastructures, dont la faisabilité technique paraît difficile compte tenu de l'ampleur des périmètres de sécurité nécessaires, il existe de réels avantages à combiner les RTE entre eux.

3.4.2.2 Ce sont les synergies entre les réseaux de télécommunications et ceux de transport qui semblent les plus prometteuses. Il est possible d'optimiser chaque réseau de transport, en le dotant de son propre réseau de communication, utilisé pour sa gestion. Dans la plupart des cas, les réseaux ferrés et autoroutiers disposent déjà de tels réseaux de communication. Dans certains cas, la capacité excédentaire de ces derniers est utilisée à d'autres fins, par exemple pour la transmission de données.

3.4.2.3 La recherche systématique de synergies entre un système de gestion de l'infrastructure et un réseau de télécommunication constitue une approche rarement attestée pour l'instant.

3.4.2.4 Une démarche dont il pourrait s'avérer intéressant de vérifier la faisabilité est de créer entre les réseaux d'électricité et les infrastructures de transport et de télécommunications des interconnexions, telles que la pose de câbles à haute tension aux abords des berges des canaux et rivières, les interconnexions à tension limitée (2 fois 25 kV) via les câbles de traction des lignes ferroviaires à grande vitesse ou les interconnexions plus systématiques de lignes à haute tension souterraines (300 à 700 kV) dans les sillons de réseaux de transports. Les actions ainsi suggérées n'assurent pas l'interconnexion qu'il est nécessaire de réaliser sur le champ entre les réseaux nationaux à haute tension mais suggèrent un maillage plus fin des réseaux électriques nationaux à un horizon davantage éloigné dans le temps, en phase avec la durée de réalisation des grands projets d'infrastructure.

3.5 L'intégration de l'environnement aux réseaux transeuropéens

3.5.1 La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi invite à réaliser des réseaux transeuropéens dans une approche compatible avec le développement durable.

3.5.2 Parmi les projets prioritaires du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) prédomine une majorité d'initiatives favorisant les modes de transport plus favorables à l'environnement et moins gourmands en énergie, comme le rail ou la voie d'eau. L'achèvement du réseau transeuropéen de transport aura un impact positif sur l'environnement. Au rythme actuel, les émissions de CO₂ générées par les transports en 2020 seront supérieures de 38 % par rapport aux niveaux actuels. La Commission est d'avis que l'achèvement des trente axes prioritaires ralentira cette hausse d'environ 4 %, soit une réduction des rejets de CO₂ de 6,3 millions de tonnes par an.

3.5.3 Les interconnexions des réseaux énergétiques nationaux et les connexions des sources d'énergie renouvelables permettront d'optimiser l'utilisation des capacités dans chaque État membre et donc de réduire l'impact négatif sur l'environnement.

⁽¹³⁾ Certains États membres ont instauré une obligation légale de tendre à une telle synergie; tel est notamment le cas de l'Allemagne avec l'impératif de «couplage» prévu par le paragraphe 2 de la Loi fédérale sur la protection de la nature.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 32 du 31 janvier 2007.

⁽¹⁵⁾ Synergies entre les réseaux transeuropéens, Évaluation de domaines potentiels pour des effets synergiques, ECORYS, août 2006. (*Synergies between Trans-European networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts*).

3.5.4 La législation communautaire en matière de protection de l'environnement fixe un cadre clair dans lequel les grands projets doivent être réalisés. Les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport s'y réfèrent explicitement ⁽¹⁶⁾. Chaque nouveau programme relevant des réseaux transeuropéens doit être soumis à une analyse stratégique d'impact environnemental ⁽¹⁷⁾ et chaque projet doit faire l'objet d'une évaluation distincte ⁽¹⁸⁾. Ces analyses peuvent être employées pour fixer le cadre de l'étude d'éventuelles synergies à réaliser.

3.5.5 Tout projet pris individuellement doit respecter la législation communautaire concernant le bruit, l'eau et la protection de la flore et de la faune ⁽¹⁹⁾.

3.5.6 Si aucune des pistes de substitution à un projet déclaré d'utilité publique ne constitue une solution optimale et conforme avec la législation communautaire, des mesures compensatoires peuvent être adoptées, qui permettront la réalisation du projet tout en compensant l'impact négatif éventuel.

3.6 Une approche intégrée pour le financement des réseaux transeuropéens

3.6.1 La question de l'articulation des fonds pour la réalisation des réseaux transeuropéens constitue un point qui est à l'origine de sérieux problèmes, voire de conflits. La Commission s'est toujours préoccupée de la question du cumul, pour un même projet, de financements communautaires provenant de différentes sources. La Cour des comptes a mis cette question en évidence dans ses rapports sur l'exécution des réseaux transeuropéens par la Commission.

3.6.2 Dans la communication qui fait l'objet du présent avis du Comité, le groupe de pilotage arrive à la conclusion qu'il convient d'exclure toute possibilité de cumuler des subventions de plusieurs fonds communautaires. Afin de garantir une transparence budgétaire et par souci de bonne gestion financière, le règlement financier et les actes de base sectoriels adoptés ou en cours d'adoption excluent le cumul de différents instruments financiers communautaires pour un même projet.

3.6.3 La communication apporte une autre information essentielle qui a une incidence capitale sur les investissements combinés relatifs aux réseaux transeuropéens, à savoir que les dépenses engagées dans le cadre d'un projet qui fait partie d'un programme opérationnel bénéficiant d'une aide financière au titre des fonds structurels ou du Fonds de cohésion ne peuvent faire l'objet d'un financement via d'autres instruments communautaires.

3.6.3.1 Il s'ensuit que lorsque des dépenses, par exemple pour des équipements relevant du Système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) ou l'électrification d'une ligne de chemin de fer, ne bénéficient pas d'un concours financier au titre des fonds structurels ou du Fonds de cohésion, elles peuvent être financées par des fonds alloués aux réseaux transeuropéens. La construction d'une ligne ferroviaire pourrait être financée par le Fonds européen de développement régional

(FEDER) ou par le Fonds de cohésion. Il serait également possible de segmenter les projets en tronçons régionaux, qui pourraient être cofinancés soit par le FEDER ou le Fonds de cohésion, soit par les fonds alloués aux réseaux transeuropéens.

4. Observations particulières

4.1 Une approche intégrée dans le développement des réseaux énergétiques électriques et gaziers.

4.1.1 Le développement des technologies gazières concernant la production (technologies mixtes ⁽²⁰⁾, cogénération ⁽²¹⁾) entraîne un accroissement du risque supporté par les investissements dans le domaine des réseaux d'énergie électrique (l'acheminement de celle-ci étant remplacée par le transport du gaz naturel et le développement d'une cogénération gazière locale, d'une cogénération à petite échelle et de la microcogénération).

4.1.2 L'essor des nouvelles technologies de transport du gaz entraîne un accroissement du risque pour les investissements effectués dans le secteur des réseaux gaziers: au lieu d'être acheminé par réseau, le gaz naturel est transporté par mer et par route, grâce au recours aux technologies du gaz naturel comprimé (GNC) ⁽²²⁾ et du gaz naturel liquéfié (GNL).

4.1.3 La convergence des secteurs de l'énergie électrique et du gaz (des entreprises de ces secteurs), c'est-à-dire le rapprochement de leurs régimes de propriété, de leur gestion et de leur organisation, est un préalable obligé pour une démarche technologique intégrée dans le domaine de l'exploitation du gaz naturel, de la production d'énergie électrique et de chaleur. C'est pour cette raison qu'il est tout à fait nécessaire de dépasser l'approche branche par branche, en renonçant à l'exclusion réciproque établie entre électricité et gaz. Il est particulièrement important d'accélérer la convergence entre le secteur de l'énergie électrique et le secteur gazier dans les nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale, en tenant compte des conséquences sociales qui en résultent toujours dans les États membres concernés, qu'ils soient «nouveaux» ou «anciens».

4.2 Une approche intégrée pour le développement des réseaux à fibres optiques

4.2.1 Dans une partie des pays de l'UE, dont certains même appartiennent même au groupe des nouveaux États membres (par exemple, en Pologne), de très grands réseaux à fibres optiques ont été construits pour des applications technologiques, en l'occurrence pour l'énergie électrique ⁽²³⁾ ou le rail ⁽²⁴⁾. Si l'exploitation de ces réseaux à des fins commerciales progresse ⁽²⁵⁾ bel et bien, le grand potentiel d'intégration qu'ils recèlent n'est toujours pas utilisé. Ces gisements inexploités se retrouvent aussi dans le secteur gazier, pour ne citer que lui. Cependant, ces potentialités consistent avant tout à intégrer au réseau de télécommunication les réseaux technologiques à fibres optiques destinés à diverses infrastructures (électricité, voies ferrées), de manière à constituer un réseau d'accès effectif.

⁽²⁰⁾ Systèmes combinant le gaz et vapeur, avec une puissance unitaire globale variant de quelques dizaines jusqu'à 200 MW. Voir Jan POPCZYK, *Co dalej z elektroenergetyką?* (Quel avenir pour l'électricité?). Mensuel de l'association des électriciens polonais 6, 2000.

⁽²¹⁾ Voir la note infrapaginale 25.

⁽²²⁾ **GNC**: il s'agit d'un combustible — le gaz naturel — comprimé jusqu'à une pression de 20-25 MPa.

⁽²³⁾ Ainsi, en Pologne, TelEnergo est un réseau à fibres optiques de ce type.

⁽²⁴⁾ Le réseau à fibres optiques Telekomunikacja Kolejowa — Grupa PKP (Télécommunications ferroviaires — Groupe PKP) en constitue un exemple.

⁽²⁵⁾ En Pologne, la fusion des sociétés TelEnergo et Telbanku qui a conduit à la création d'Exatel, une entreprise moderne du marché des services de systèmes informatisés, fournit un exemple de ce type de combinaison.

⁽¹⁶⁾ Décision n° 884/2004/CE précitée, art. 8.

⁽¹⁷⁾ Évaluation environnementale stratégique (EES) — Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

⁽¹⁸⁾ Évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) — Directive 85/337/CEE, modifiée par les directives 97/11/CE et 2003/35/CE, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

⁽¹⁹⁾ Directive «Oiseaux» (79/409/CEE), directive «Habitats» (92/43/CEE) et directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE).

4.2.2 Parmi les États de l'UE, et notamment parmi les nouveaux adhérents, nombreux sont ceux qui se trouvent dans une phase où ils développent de manière intensive leurs infrastructures communales, telles que les adductions d'eau et autres conduites, qui bénéficient d'un cofinancement communautaire, en particulier au titre des Fonds européens de développement régional et du Fonds de cohésion. Cet état de choses offre une chance unique d'intégrer à ces infrastructures les réseaux d'accès à fibres optiques. Pour les zones rurales et les petites villes en Europe, il représente l'occasion de faire un bond de civilisation. Pour encourager efficacement la réalisation concrète de l'intégration dont nous parlons, on pourrait instaurer des mesures qui favoriseraient des dispositifs d'allocation des fonds communautaires au développement des infrastructures communales, par exemple à travers la promotion de la construction d'infrastructures intégrées.

4.2.3 Le réseau d'accès à fibres optiques peut servir de base pour la réalisation d'une infrastructure communale intelligente, couvrant le pilotage (technique) des diverses composantes (intelligentes) de ces infrastructures (adductions d'eau, conduites, transport, réseaux de chaleur, sécurité publique) ainsi que leur gestion (en matière de contrôle technique ainsi que sur le marché des services). Une carte intégrée SIG (carte gérée par la commune ou le district et accessible aux entreprises impliquées dans les infrastructures fonctionnant sur son territoire) devrait faire partie de telles infrastructures communales intelligentes. Ce sont ces cartes qui recèlent actuellement le plus grand potentiel pour intégrer les structures en réseaux des infrastructures communales.

4.3 *L'approche intégrée et la question des technologies du gaz renouvelable et de la production énergétique respectueuse de l'environnement*

4.3.1 Les technologies du gaz renouvelable (technologies de cogénération ⁽²⁶⁾ à petite échelle, fondées sur la gazéification de la biomasse produite par les grandes exploitations de cultures agricoles) offrent la possibilité de limiter le développement des réseaux électriques et les pertes qui s'y produisent, ainsi que de mieux exploiter l'énergie primaire, et par la même, de réduire les émissions de dioxyde de carbone.

4.3.2 Une catégorie très importante des technologies intégrées est celle des technologies énergétiques respectueuses de l'environnement (technologies de cogénération et à base écolo-

gique), axées sur la production d'énergie (énergie électrique et chaleur) ainsi que sur l'exploitation des déchets, grâce à la réutilisation de ceux récoltés par les communes ou issus de la production agricole et des processus de l'industrie agro-alimentaire.

4.4 *Approche intégrée pour le financement des schémas en réseau des infrastructures sous la forme d'un partenariat public-privé*

4.4.1 Le but visé par le recours au financement intégré des infrastructures sous forme de partenariats public-privé est d'atteindre une efficacité accrue dans l'utilisation des ressources financières communautaires destinées au développement des infrastructures, notamment dans les nouveaux États membres.

4.4.2 Les expériences de partenariats public-privé qui se sont multipliées dans les anciens pays de l'Union (l'ancienne UE à quinze) portent sur le financement de grands investissements d'infrastructures. Dans les nouveaux États membres (pays d'Europe centrale et orientale), le partenariat public-privé doit être exploité pour financer des investissements d'infrastructures de faible ampleur dans les communes, de sorte qu'il importe de plus en plus aujourd'hui de transposer des Quinze aux nouveaux adhérents cet acquis en matière de recours au partenariat public-privé, en ayant toutefois à l'esprit qu'il n'est pas possible de le greffer tel quel dans ces pays, de même qu'il est impossible de procéder à une comparaison directe entre le financement de grands projets uniques d'infrastructures et celui de projets certes de dimensions modestes mais à occurrences multiples.

4.4.3 Face à la disponibilité de ressources financières communautaires, les communes de certains États membres (dont des pays d'Europe centrale et orientale) en arrivent à surinvestir dans les infrastructures sectorielles, notamment les adductions d'eau et autres conduites tout en n'exploitant pas le potentiel d'intégration de ces infrastructures au stade de l'investissement. Il s'agit là d'un phénomène très dangereux car il ôte toute possibilité de réduire les dépenses d'investissement destinées aux infrastructures (baisse d'efficacité dans l'utilisation des moyens financiers communautaires) et alourdit les charges communales, du fait des coûts d'exploitation injustifiés qu'exigeront par la suite les équipements créés par surinvestissement, vu l'augmentation des frais fixes d'exploitation des infrastructures, qui sont supportés par les habitants de la commune concernée. La participation du capital privé dans le financement des infrastructures constitue un moyen efficace pour tirer profit du potentiel d'intégration et pour limiter le risque de surinvestissement.

Bruxelles, le 13 mars 2008.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ La cogénération (production combinée de chaleur-électricité ou PCCE) est un processus technologique qui produit simultanément de l'électricité et de l'énergie thermique utilisable dans une centrale (source: Wikipédia).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (refonte)»

COM(2007) 265 final/3 — 2007/0099 (COD)

(2008/C 204/09)

Le 16 juillet 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

«La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (refonte)»

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 19 février 2008 (rapporteur: M. CHAGAS).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 65 voix pour, 21 voix contre et 6 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille avec intérêt la proposition de règlement relative à l'accès au marché du transport international de marchandises par route. Le choix de la Commission d'opter dans cette proposition pour une harmonisation de l'implémentation du règlement qui permettrait d'imposer une définition précise du cabotage et facile à faire appliquer et qui améliorerait sensiblement les règles de mise en conformité et de contrôle de l'application, répond aux demandes de la majorité des acteurs professionnels du secteur.

1.2 Cependant, le CESE est d'avis que la dimension sociale de l'accès au marché du transport international de marchandises par route, mérite plus d'attention. Le cabotage tout comme le trafic tiers ⁽¹⁾ peut entraîner une concurrence déloyale et un dumping social dans le secteur, lesquels découlent de l'écart salarial entre chauffeurs des nouveaux et anciens États membres.

1.3 Le CESE est d'avis qu'une opération de cabotage dans un délai de sept jours peut faciliter le contrôle de celui-ci. Ce dernier ne peut être admis que lorsqu'il est successif à un transport international.

1.4 Le contrôle du cabotage doit faire partie d'une stratégie nationale de contrôle de l'application de la législation relative aux activités routières ainsi que d'une coordination au niveau de la Commission. Le CESE s'oppose, au niveau européen, à une floraison de comités et demande un seul comité composé de représentants des États membres et des partenaires sociaux comme observateurs.

1.5 À plus long terme, le Comité encourage la Commission à effectuer une analyse supplémentaire en vue d'assurer une meilleure réalisation du marché intérieur et de poursuivre l'harmonisation des normes de qualité, de la protection des travailleurs ainsi que du cadre fiscal et social, y compris la réduction de l'écart de rémunération.

⁽¹⁾ On considère comme trafic tiers le transport entre un pays A et un pays B effectué par un transporteur établi dans un pays C.

2. Introduction

2.1 La proposition de règlement à l'examen, relative à l'accès au marché du transport international de marchandises par route, touche aux éléments qui font partie des piliers du marché intérieur des transports routiers.

2.2 Plus précisément, ces piliers sont constitués d'un cadre juridique établissant des règles européennes, dénommées règles communes applicables que le transport international routier des marchandises et des voyageurs au sein de l'UE (c'est-à-dire, exécuté au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs États membres), doit appliquer.

2.3 Ce cadre:

- fixe des normes de qualité minimales à respecter pour accéder à la profession;
- libéralise le transport international par route des marchandises et des voyageurs transportés dans le cadre de services occasionnels;
- établit une concurrence régulée pour autoriser l'exécution de services réguliers de transport de voyageurs et de certaines activités de transport de marchandises par des transporteurs non résidents.

2.4 En poursuivant comme objectif le bon fonctionnement du marché intérieur des transports, ce cadre juridique a été établi en ne tenant pas toujours compte de son impact social, c'est-à-dire l'impact sur les conditions d'emploi et de travail des conducteurs(trices) professionnel(le)s de bus ou de camion. À l'époque (la première Directive datant de 1962), la dimension sociale du marché intérieur des transports routiers ou le transport durable n'ont pas été des préoccupations politiques en la matière.

3. Proposition de la Commission

3.1 La proposition de la Commission définit cinq options qui vont du «statu quo» à une «libéralisation», option selon laquelle le cabotage ne ferait pratiquement l'objet d'aucune restriction quantitative. Le Comité considère que la divergence des normes actuellement en vigueur en Europe est trop grande pour permettre une libéralisation totale sans éroder les règles et la qualité des services ainsi que les normes établies de longue date en matière de protection de la santé, de sécurité et de conditions de travail dans l'industrie. Il propose par conséquent une option moyenne plus limitée, celle de l'«harmonisation», qui inclurait une définition claire et applicable des circonstances dans lesquelles les opérations de cabotage devraient être autorisées, ainsi que de meilleures procédures pour garantir la mise en conformité et le contrôle de l'application et pour normaliser et simplifier les formalités administratives.

3.2 Cette proposition fait partie d'un paquet législatif qui comprend trois propositions de règlement qui visent à moderniser, simplifier et raccourcir les règles sur l'accès à la profession et au marché du transport routier des marchandises et de passagers, et un rapport sur l'application aux conducteurs indépendants de la directive relative au temps de travail. Dès lors, il convient de bien situer cette proposition dans cet ensemble.

3.3 Dans cette optique, la Commission justifie cette proposition de règlement par la nécessité d'améliorer la clarté, la lisibilité et l'applicabilité des règles en vigueur. L'application et le contrôle de l'application de certaines mesures de ce cadre législatif sont inégaux en raison d'une législation imprécise et incomplète.

3.4 Plus précisément, les aspects suivants posent problème lors de leur application et/ou contrôle de l'application:

- la portée du règlement en ce qui concerne les transports assurés par des transporteurs communautaires à destination et au départ de pays tiers;
- les difficultés de mise en œuvre du concept de cabotage à titre temporaire; malgré une communication interprétative publiée en 2005, basée sur la définition du caractère «temporaire» donnée par la Cour de justice en rapport avec la libre prestation de services, les difficultés demeurent et les États membres tendent à mettre en œuvre des règles qui sont divergentes dont l'application est difficile à contrôler ou qui imposent une charge administrative supplémentaire;
- l'inefficacité de l'échange d'informations entre les États membres; en conséquence les entreprises qui exercent des activités sur le territoire d'un État membre autre que leur État membre d'établissement ne risquent quasiment aucune sanction administrative, de sorte qu'une distorsion de concurrence pourrait s'ensuivre entre les entreprises moins promptes à se conformer aux règles et les autres;
- l'hétérogénéité des divers documents (licence communautaire, copies conformes et attestation de conducteur) qui pose des problèmes lors des contrôles en bord de route et entraîne souvent d'importantes pertes de temps pour les transporteurs.

3.5 La proposition tend à réviser et à unifier les règlements (CEE) 881/92 et (CEE) 3118/93 et la directive 2006/94/CE. Cependant il ne s'agit pas d'une refonte pure et simple car la proposition contient de nouveaux éléments, par exemple, concernant le cabotage. Elle se base sur l'article 71 du Traité lequel se réfère aux règles communes applicables aux transports internationaux ainsi qu'aux conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre ⁽²⁾.

3.6 La Commission est d'avis que sa proposition est cohérente avec la nécessité d'un bon fonctionnement du marché intérieur, qu'elle contribue à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne, au renforcement de la sécurité routière et à l'exercice qui consiste à «mieux légiférer», et qu'elle améliorera le respect des règles de protection sociale.

3.7 Le texte proposé présente un intérêt pour l'EEE (espace économique européen) et il convient par conséquent qu'il lui soit étendu.

4. Observations générales

4.1 Le CESE accueille avec intérêt la proposition de règlement relative à l'accès au marché du transport international de marchandises par route. En principe, le CESE estime que l'objectif à long terme devrait être une libéralisation plus poussée du marché du transport de marchandises par route dans l'UE conjuguée à une application correcte des normes européennes en matière de santé, de sécurité et de protection des travailleurs ainsi qu'à une harmonisation plus approfondie du cadre fiscal et social, y compris la réduction de l'écart de rémunération. Autrement dit, on s'orienterait vers l'option 5 de la Commission, option qui est conforme au règlement 3118/93 et à la politique du marché intérieur. Cette approche est susceptible de renforcer la compétitivité de l'industrie et de profiter à toutes les entreprises européennes en tant qu'utilisatrices de services de transport, et d'offrir des avantages environnementaux en réduisant le nombre de véhicules roulant à vide ou partiellement à vide en raison des restrictions en vigueur concernant le cabotage.

⁽²⁾ Article 71, JO C 325, 24.12.2002, page 61 stipule:

1. «En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 70 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établit:
 - a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs États membres;
 - b) les conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre;
 - c) les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports;
 - d) toutes autres dispositions utiles;
2. Par dérogation à la procédure prévue au paragraphe 1, les dispositions portant sur les principes du régime des transports et dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et de l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport, compte tenu de la nécessité d'une adaptation au développement économique résultant de l'établissement du marché commun, sont arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social».

4.2 Le Comité se rallie toutefois au point de vue de la Commission selon lequel une libéralisation totale déstabiliserait à l'heure actuelle le marché du transport de marchandises par route en Europe et risquerait sérieusement d'éroder les normes sociales et de qualité et de nuire au respect de ces normes. Il est d'avis qu'il faut encourager la Commission à procéder à l'analyse supplémentaire qui, comme suggéré, est nécessaire avant de poursuivre la libéralisation à l'avenir. Il est néanmoins d'accord avec la Commission sur le fait que l'option «harmonisation» est la meilleure voie à suivre dans un futur immédiat.

4.3 En particulier, le CESE considère que:

- la nouvelle définition sur le cabotage, qui règle les conditions d'admission des transporteurs routiers non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre;
- l'exigence d'une présentation simplifiée et normalisée de la licence communautaire et des copies conformes ainsi que de l'attestation de conducteur;
- le renforcement des dispositions en vigueur obligeant un État membre à prendre des mesures à la demande d'un autre État membre, lorsqu'un transporteur auquel il a été délivré une licence communautaire, commet une infraction dans l'État membre d'établissement ou dans un autre État membre;

contribuent à une meilleure clarté et applicabilité des mesures.

4.4 Le CESE rappelle que selon la consultation organisée par la Commission, préalable au paquet législatif et à cette proposition en particulier, une majorité d'acteurs professionnels est d'avis qu'il est nécessaire d'avoir des règles claires, simples, applicables, identiques dans tous les États membres et facilement contrôlables. Le choix de la Commission d'opter dans cette proposition pour une harmonisation qui permettrait d'imposer une définition précise et facile à faire appliquer du cabotage et qu'améliorerait sensiblement les règles de mise en conformité et de contrôle de l'application, répond aux demandes de ces acteurs.

4.5 En fait, même si le préambule du règlement 881/92 fait référence à l'élimination de «... toutes restrictions à l'égard du prestataire de services en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être fournie», le maintien, bien que temporaire, de la dérogation en conformité avec le paragraphe 2 de l'article 71 du Traité, est tout à fait justifié: une libéralisation totale du marché «serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et d'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport...».

4.6 Cependant, le CESE est d'avis que la dimension sociale de l'accès au marché du transport international des marchandises par route, mérite plus d'attention. Certes, dans les considérants, au considérant 12 pour être plus précis, il est fait mention de la directive Détachement de travailleurs (directive 96/71) effectué

dans le cadre d'une prestation de services qui doit s'appliquer dans le cas où, pour la prestation de services de cabotage, les transporteurs détachent, à partir de l'État membre où ils travaillent habituellement, des travailleurs ayant une relation de travail avec eux. **Ce considérant n'est point repris ni dans les articles, ni dans l'exposé des motifs.**

4.7 Cet aspect est d'autant plus important quand il est vrai que l'implémentation des dispositions légales communautaires pour le secteur routier, et notamment celles qui concernent le volet social, n'est pas effective dans tous les États membres.

5. Observations particulières

5.1 Champ d'application (article 1)

5.1.1 Le CESE déplore que le règlement ne s'applique pas aux transports internationaux de moins de 3,5 tonnes. Vu l'essor du secteur des messageries et des services de livraison à domicile, y compris dans les régions frontalières, il eût été justifié d'inclure les véhicules de moins de 3,5 tonnes, utilisés par ce secteur dans le règlement pour éviter des situations de concurrence déloyale.

5.1.2 Le CESE exprime des craintes concernant la non-application aux transports internationaux au départ d'un État membre et à destination d'un pays tiers et vice versa tant que l'accord entre la Communauté et le pays tiers en question n'a pas été conclu. Par conséquent, le CESE demande à la Commission de mettre tout en œuvre pour conclure ces accords, et en particulier avec les États partageant une frontière avec l'Union européenne.

5.2 Définitions (article 2)

5.2.1 Le CESE se félicite que les nouvelles définitions concernant l'État membre d'accueil, le transporteur non résident et le transport de cabotage soient clarifiés.

5.3 Définition opérationnelle du cabotage (articles 2 et 8)

5.3.1 Selon la proposition de la Commission, les transporteurs sont autorisés à effectuer jusqu'à trois opérations de cabotage consécutives à un transport international une fois que les marchandises transportées au cours de l'opération de transport international vers l'intérieur ont été livrées. Les dernières opérations de cabotage doivent avoir lieu dans un délai de sept jours.

5.3.2 L'avantage de cette définition opérationnelle, est qu'elle interdit clairement aux transporteurs non résidents d'entrer avec un véhicule vide. Le cabotage n'est admis que quand il précède ou suit un voyage international en charge.

5.3.3 Le désavantage réside dans le fait que théoriquement, le transporteur peut répéter l'opération après le délai des sept jours, pour la même compagnie, même type de marchandises, mêmes trajets. Comment assurer dans ce cas, le caractère temporaire des transports de cabotage?

5.3.4 Pour cette raison, le CESE demande d'inclure et de souligner dans le nouveau texte que le «caractère temporaire» est une caractéristique essentielle du cabotage ⁽³⁾.

5.3.5 Même si le cabotage ne représente que 3 % du transport international de marchandises ⁽⁴⁾, il est important pour les États membres plus petits où les marchés des transports nationaux limités incitent les transporteurs à rechercher des possibilités de fret à l'étranger. Les statistiques ne sont peut-être pas fiables à 100 % (les chiffres concernant le cabotage sont fournis par le pays d'immatriculation d'un transporteur), mais elles montrent, en tout cas, que ce phénomène s'amplifie ⁽⁵⁾.

5.3.6 Même si les statistiques sont discutables elles mettent en relief que le phénomène représente une partie importante du transport international, surtout dans les petits pays entre les anciens États membres. Les transporteurs néerlandais sont les plus actifs sur le marché du cabotage, suivis du Luxembourg et de l'Allemagne. Ces pays sont à eux trois responsables de la moitié du transport total de cabotage effectué par les transporteurs de l'UE-25 en 2005. Bien qu'à l'inverse, le taux de pénétration par pays (ce taux est le pourcentage du marché domestique d'un pays = transport national + cabotage) connaisse une progression lente mais régulière, il reste dans des limites négligeables. Depuis 1999, la Belgique, le Luxembourg et la France sont les pays où les taux de pénétration sont les plus élevés: 2,87 % pour la Belgique, 2,50 % pour la France et 1,99 % pour le Luxembourg ⁽⁶⁾. Dans les nouveaux États membres, le taux de pénétration du cabotage est le plus souvent inférieur à 0,3 %, sauf en Lettonie (0,8 %).

5.3.7 Cependant le CESE s'inquiète des effets négatifs du cabotage sur les petites et moyennes entreprises du secteur qui seront majeurs, lorsque le cabotage sera effectué dans les anciens États membres par des opérateurs provenant des nouveaux États-membres qui, à des salaires bien moindres que ceux de l'État d'accueil, y enverront ces chauffeurs faire du cabotage ⁽⁷⁾.

5.3.8 Il est clair que le CESE ne s'oppose pas à l'entrée sur le marché des opérateurs des nouveaux États-membres, mais celle-ci soulève la question de la limitation et du contrôle du cabotage afin d'éviter une concurrence déloyale et un dumping social.

Pour cette raison, le CESE se prononce en faveur du choix de la Commission qui est celui d'instaurer un cadre juridique qui favorise une concurrence régulée et non une libéralisation totale du cabotage.

5.3.9 L'évaluation de l'impact des mesures proposées par la Commission, met également en relief la progression du trafic tiers (certains parlent de «grand cabotage») ⁽⁸⁾. En outre, de plus en plus d'entreprises de transport et de logistique établissent des filiales dans les nouveaux États membres et envoient à partir de ces États, des chauffeurs faire du transport international entre anciens États membres, à des prix défiant toute concurrence car découlant de l'écart élevé salarial qui existent entre chauffeurs des anciens et nouveaux États membres. Cet autre aspect de concurrence déloyale et de dumping social n'est pas envisagé dans la proposition de règlement.

5.3.10 C'est aussi la raison pour laquelle le CESE regrette l'absence de dimension sociale dans le paquet législatif et en particulier dans cette proposition. On ne tient pas compte de l'écart salarial élevé qui existe entre nouveaux et anciens États membres dans le secteur, ni de l'effet négatif sur les petites et moyennes entreprises, sur l'emploi et les salaires des chauffeurs.

5.3.11 Quand au contrôle du cabotage (article 8), selon la Commission, les organismes de contrôle peuvent vérifier plus facilement si une activité de cabotage est légale en examinant les lettres de voiture CMR indiquant les dates de chargement et de déchargement d'un transport international. En outre, il faut spécifier pour chaque opération de cabotage, les données relatives à l'expéditeur, au transporteur, au destinataire, il faut mentionner le lieu et la date de la prise en charge de la marchandise et le lieu prévu pour la livraison, la dénomination courante de la nature de la marchandise et le mode d'emballage ainsi que pour les marchandises dangereuses, leur dénomination généralement reconnue ainsi que le nombre des colis, leurs marques particulières et leurs numéros, le poids brut ou la quantité autrement exprimée de la marchandise, les plaques d'immatriculation du véhicule et de la remorque. En effet, ces données permettent de mieux contrôler le cabotage qui est prévu dans un délai de sept jours.

Cependant, le CESE est d'avis qu'une opération de cabotage dans un délai de sept jours peut faciliter un contrôle de celui-ci.

⁽³⁾ Basé sur le règlement (CEE) n° 3118/93 du conseil du 25 octobre 1993 fixant les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre (JO L 279, 12.11.93, p.1) et la Communication interprétative de la Commission sur le caractère temporaire du cabotage routier dans le transport de marchandises, décembre 2004.

⁽⁴⁾ Statistiques en bref, Mathieu Yves, 77/2007, «Données essentielles du Panorama des transports 1990-2005», page 4.

⁽⁵⁾ Statistiques en bref, Simo Pasi, 27/2007, «Données essentielles du Panorama des transports 1990-2005», page 6; en 2005, il y a eu une progression de 2 % par rapport à 2004.

⁽⁶⁾ Statistiques en bref, Simo Pasi, 27/2007, «Données essentielles du Panorama des transports 1990-2005», page 6; en 2005, il y a eu une progression de 2 % par rapport à 2004.

⁽⁷⁾ Le document de travail des services de la Commission, évaluation d'impact SEC(2007)635/2 explique que les coûts du travail (conducteurs), en particulier, peuvent varier d'un facteur de 1 à 3, voire dans certains cas de 1 à 6 (page 6).

6. Et la directive Détachement de travailleurs?

6.1 La directive Détachement de travailleurs (directive 96/71) effectué dans le cadre d'une prestation de services doit s'appliquer dans le cas où, pour la prestation de services de cabotage, les transporteurs détachent, à partir de l'État membre où ils travaillent habituellement, des travailleurs ayant une relation de travail avec eux.

⁽⁸⁾ Le document de travail des services de la Commission, évaluation d'impact SEC(2007)635/2, page 6 précise quel trafic tiers a connu une croissance régulière avec un taux annuel moyen de 4,4 % entre 1999 et 2003. Ce taux a augmenté pour dépasser 20 % en 2004 et 2005.

6.2 La difficulté réside dans la manière dont cette directive a été transposée dans les législations nationales... ce qui dans ce cas précis, a eu pour conséquence, des différences en matière d'application concernant les secteurs et la durée de la prestation de service. C'est ainsi que certains pays appliquent la directive uniquement au secteur de la construction, d'autres obligent à appliquer la directive dès le premier jour de la prestation de services ⁽⁹⁾. En outre, la directive permet aux États membres de déroger à l'application, par voie de conventions collectives, lorsque la durée du détachement n'est pas supérieure à un mois ⁽¹⁰⁾.

6.3 Dans le cas du cabotage, en tenant compte du fait qu'aujourd'hui l'application de la directive varie selon les États, même si celle-ci est véritablement mise en œuvre, elle ne va pas résoudre les problèmes liés à la concurrence déloyale et au dumping social.

6.4 En outre, les contrôles sur l'application de la directive Détachement sont inexistantes ⁽¹¹⁾. C'est une omission remarquable étant donné que chaque État membre est obligé d'assurer la coopération entre les autorités publiques responsables selon la législation sociale, ceci étant inscrit dans ladite directive ⁽¹²⁾.

6.5 Pour cette raison, le CESE prendra note des résultats du Dialogue social européen du secteur routier à ce sujet.

7. Attestation du conducteur (article 5)

7.1 Le CESE demande que l'attestation du conducteur ressortissant d'un pays tiers, certifie également l'inscription de celui-ci à la sécurité sociale.

8. Contrôle (articles 10 à 15)

8.1 La proposition de règlement oblige les États membres à échanger des informations par l'intermédiaire des points de contact nationaux, dont la mise en place est prévue par le règlement sur les conditions d'accès à la profession de transporteur par route. Il s'agit d'autorités ou d'organes administratifs désignés pour assurer l'échange d'informations avec les autorités ou organes correspondant dans les autres États membres.

8.2 Par ailleurs, il est prévu que les États consignent dans leur registre national des entreprises de transports routiers toutes les infractions graves et les infractions mineures et répétées commises par leur propre transporteur et qui ont donné lieu à une sanction.

8.3 La proposition de règlement instaure une nouvelle procédure à suivre par l'État membre qui constate une infraction commise par un transporteur non résident. Cet État membre dispose d'un mois pour communiquer les informations en respectant une présentation uniformisée minimale. Il peut demander à l'État membre d'établissement d'infliger des sanctions administratives. L'État membre d'établissement du transporteur concerné dispose de trois mois pour informer l'autre État membre des suites données.

8.4 Pour le CESE, ces nouvelles dispositions constituent un progrès. Cependant le CESE déplore la fragmentation et diversité de principes ainsi que de procédures dans le contrôle et l'application de la législation européenne relative au transport routier. Pour le CESE, le principe d'extraterritorialité qui est applicable dans le cas de la législation sur le temps de repos et de conduite (règlement 561/2006), devrait également être appliqué en cas d'infractions à la législation sur le cabotage. Ceci serait un incitant plus fort pour respecter la législation.

8.5 La directive 2006/22 requiert une stratégie nationale de contrôle cohérente et demande aux États membres de désigner un organisme pour la coordination du contrôle de la législation sur les temps de conduite et de repos. Pour le CESE, le contrôle sur le cabotage doit faire partie de cette stratégie.

8.6 De même, pour le comité lequel devrait assister la Commission. Le CESE s'oppose à cette floraison de comités et demande un seul comité composé des représentants des États membres et les partenaires sociaux comme observateurs, qui soit chargé d'assister la Commission en matière de contrôle et d'application de la législation européenne relative au transport routier.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Jan Cremers, Peter Donders, Editors, «The free movement of workers in the European Union», European Institute for Construction Labour Research, CLR studies 4, 2004. C'est notamment le cas des Pays-Bas qui appliquent la directive au secteur de la construction et excluent les autres, tandis que la Belgique applique la directive détachement dès le premier jour de la prestation de service.

⁽¹⁰⁾ Article 3, para. 4 de la Directive 96/71/CE.

⁽¹¹⁾ Ecorys, «Study on road cabotage in the freight transport market», rapport à la DG TREN, page 8.

⁽¹²⁾ Directive 96/71/CE, article 3.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des voix, ont été rejetés au cours du débat:

Paragraphes 4.5 et 4.6

Supprimer ces paragraphes:

- ~~«4.5 Cependant, le CESE est d'avis que la dimension sociale de l'accès au marché du transport international des marchandises par route, mérite plus d'attention. Certes, dans les considérants, au considérant 12 pour être plus précis, il est fait mention de la directive Détachement de travailleurs (directive 96/71) effectué dans le cadre d'une prestation de services qui doit s'appliquer dans le cas où, pour la prestation de services de cabotage, les transporteurs détachent, à partir de l'État membre où ils travaillent habituellement, des travailleurs ayant une relation de travail avec eux. Ce considérant n'est point repris ni dans les articles, ni dans l'exposé des motifs.~~
- ~~4.6 Cet aspect est d'autant plus important quand il est vrai que l'implémentation des dispositions légales communautaires pour le secteur routier, et notamment celles qui concernent le volet social, n'est pas effective dans tous les États membres.»~~

Exposé des motifs

Les aspects sociaux des opérations de cabotage sont déjà largement couverts par le règlement 561/2006 sur les temps de conduite et de repos des conducteurs et par les dispositions de transposition correspondantes, ainsi que par la directive 2002/15/CE sur le temps de travail, mise en œuvre conformément au système juridique propre aux différents États membres, et sont conditionnés par le caractère temporaire des activités de cabotage.

Résultat du vote

Voix pour: 27 Voix contre: 41 Abstentions: 5

Paragraphe 4.6

Modifier comme suit:

- ~~4.6 Cet aspect est d'autant plus important quand il est vrai que l'implémentation des dispositions légales communautaires pour le secteur routier, et notamment celles qui concernent le volet social, n'est pas effective dans tous les États membres.~~ Enfin, un petit mot sur le prétendu phénomène de cabotage — lequel est en théorie illégal (pour autant que des mesures de transition soient prévues dans le cadre du traité d'adhésion des nouveaux États membres) — provenant de transporteurs de nouveaux États membres, aurait été opportun, notamment eu égard au fait que toutes les mesures de transition prennent fin au plus tard en 2009 et que le cabotage est alors permis.

Exposé des motifs

Les mesures de transition applicables aux nouveaux États membres prendront fin en 2009. Tous les pays seront alors traités sur un pied d'égalité s'agissant du règlement à l'examen, qui prendra effet selon toute probabilité après 2009. Il est important de mentionner ce fait dans la mesure où il devrait contribuer à mettre un terme aux spéculations en matière de concurrence déloyale et de dumping social de la part des nouveaux États membres.

Résultat du vote

Voix pour: 27 Voix contre: 47 Abstentions: 4

Paragraphe 5.3.9

Remplacer par le libellé suivant:

- ~~«5.3.9 Il est clair que le CESE ne s'oppose pas à l'entrée sur le marché des opérateurs des nouveaux États membres, mais celle-ci soulève la question de la limitation et du contrôle du cabotage afin d'éviter une concurrence déloyale et un dumping social. Pour cette raison, le CESE se prononce en faveur du choix de la Commission qui est celui d'instaurer un cadre juridique qui favorise une concurrence régulée et non une libéralisation totale du cabotage. L'évaluation de l'impact des mesures proposées par la Commission, met en relief la progression du trafic tiers au sein du marché intérieur ⁽¹⁾. En outre, de plus en plus d'entreprises de transport et de logistique établissent des filiales dans les nouveaux États membres et envoient à partir de ces États, des chauffeurs faire du transport international entre anciens États membres. Pour le CESE, une telle évolution est toutefois inhérente à l'élargissement de l'UE et aux objectifs du marché intérieur.»~~

⁽¹⁾ Le document de travail des services de la Commission, évaluation d'impact SEC(2007)635/2, page 6 précise quel trafic tiers a connu une croissance régulière avec un taux annuel moyen de 4,4 % entre 1999 et 2003. Ce taux a augmenté pour dépasser 20 % en 2004 et 2005.

Exposé des motifs

En soulevant une fois de plus la question des craintes de concurrence et de dumping social, le paragraphe ne fait que répéter des affirmations avancées à maintes reprises. En lieu et place, il serait préférable de mentionner que l'UE se doit de développer davantage son marché intérieur.

Résultat du vote

Voix pour: 31 Voix contre: 61 Abstentions: 0

Paragraphe 5.3.10

Supprimer le paragraphe:

~~5.3.10 L'évaluation de l'impact des mesures proposées par la Commission, met également en relief la progression du trafic tiers (certains parlent de «grand cabotage») ⁽¹⁾. En outre, de plus en plus d'entreprises de transport et de logistique établissent des filiales dans les nouveaux États membres et envoient à partir de ces États, des chauffeurs faire du transport international entre anciens États membres, à des prix défiant toute concurrence car découlant de l'écart élevé salarial qui existe entre chauffeurs des anciens et nouveaux États membres. Cet autre aspect de concurrence déloyale et de dumping social n'est pas envisagé dans la proposition de règlement.~~

Exposé des motifs

Les nouveaux États membres ne doivent pas toujours être l'unique raison de mettre en exergue les aspects sociaux dans le règlement.

Résultat du vote

Voix pour: 33 Voix contre: 58 Abstentions: 5

Paragraphe 5.3.11

Supprimer le paragraphe:

~~5.3.11 C'est aussi la raison pour laquelle le CESE regrette l'absence de dimension sociale dans le paquet législatif et en particulier dans cette proposition. On ne tient pas compte de l'écart salarial élevé qui existe entre nouveaux et anciens États membres dans le secteur, ni de l'effet négatif sur les petites et moyennes entreprises, sur l'emploi et les salaires des chauffeurs.~~

Exposé des motifs

Les nouveaux États membres ne doivent pas toujours être l'unique raison de mettre en exergue les aspects sociaux dans le règlement.

Résultat du vote

Voix pour: 27 Voix contre: 62 Abstentions: 1

Paragraphe 6

Supprimer ce paragraphe:

~~«6. Et la directive Détachement de travailleurs?»~~

- ~~6.1 La directive Détachement de travailleurs (directive 96/71) effectué dans le cadre d'une prestation de services doit s'appliquer dans le cas où, pour la prestation de services de cabotage, les transporteurs détachent, à partir de l'État membre où ils travaillent habituellement, des travailleurs ayant une relation de travail avec eux.~~
- ~~6.2 La difficulté réside dans la manière dont cette directive a été transposée dans les législations nationales... ce qui dans ce cas précis, a eu pour conséquence, des différences en matière d'application concernant les secteurs et la durée de la prestation de service. C'est ainsi que certains pays appliquent la directive uniquement au secteur de la construction, d'autres obligent à appliquer la directive dès le premier jour de la prestation de services. En outre, la directive permet aux États membres de déroger à l'application, par voie de conventions collectives, lorsque la durée du détachement n'est pas supérieure à un mois.~~
- ~~6.3 Dans le cas du cabotage, en tenant compte du fait qu'aujourd'hui l'application de la directive varie selon les États, même si celle-ci est véritablement mise en œuvre, elle ne va pas résoudre les problèmes liés à la concurrence déloyale et au dumping social.~~

⁽¹⁾ Le document de travail des services de la Commission, évaluation d'impact SEC(2007) 635/2, page 6, précise que le trafic tiers a connu une croissance régulière avec un taux annuel moyen de 4,4 % entre 1999 et 2003. Il a augmenté pour dépasser 20 % en 2004 et 2005.

- 6.4 ~~En outre, les contrôles sur l'application de la directive Détachement sont inexistant. C'est une omission remarquable étant donné que chaque État membre est obligé d'assurer la coopération entre les autorités publiques responsables selon la législation sociale, ceci étant inscrit dans ladite directive.~~
- 6.5 ~~Pour cette raison, le CESE prendra note des résultats du Dialogue social européen du secteur routier à ce sujet.»~~

Exposé des motifs

Compte tenu des spécificités du secteur des transports, ses aspects sociaux sont déjà réglementés par la directive 2002/15/CE sur le temps de travail et par le règlement 561/2006 relatif aux temps de conduite et de repos des conducteurs, ainsi que par l'utilisation du tachygraphe numérique.

S'agissant d'autres aspects sociaux, ce n'est pas la même chose que d'appliquer la directive 96/71 à un secteur comme la construction, qui implique un détachement stable des travailleurs, ou de l'appliquer au transport de marchandises incluant des services ponctuels de cabotage effectués dans le cadre d'un transport international. Dans ce cas, il ne s'agit pas à proprement parler d'un détachement du conducteur mais d'une activité faisant partie de son travail en tant que conducteur effectuant des transports internationaux et titulaire d'une licence communautaire de transport.

Résultat du vote

Voix pour: 24 Voix contre: 63 Abstentions: 2

Paragraphe 6.3

Modifier ce paragraphe comme suit:

- 6.3 ~~Dans le cas du cabotage, e~~ En tenant compte du fait qu'aujourd'hui l'application de la directive varie selon les États, même si celle-ci est véritablement mise en œuvre, elle ne va pas résoudre les problèmes ~~liés à la concurrence déloyale et au dumping social.~~

Exposé des motifs

Mettre l'accent sur les aspects sociaux dans la directive ne signifie pas que les nouveaux États membres soient toujours l'unique raison de le faire.

Résultat du vote

Voix pour: 32 Voix contre: 57 Abstentions: 2

Paragraphe 1.2

Remplacer par le texte suivant:

- 1.2 Cependant, le CESE est d'avis que la dimension sociale de l'accès au marché du transport international de marchandises par route, mériterait plus d'attention. ~~Le cabotage tout comme le trafic tiers ⁽¹⁾ peut entraîner une concurrence déloyale et un dumping social dans le secteur, lesquels découlent de l'écart salarial entre chauffeurs des nouveaux et anciens États membres.~~

Exposé des motifs

Si nous voulons mettre l'accent sur les aspects sociaux, cela ne signifie pas que les nouveaux États membres soient la raison de le faire. La concurrence déloyale peut être le fait de n'importe quel État membre. En ce qui concerne le dumping social, cette définition du dumping social ne peut s'appliquer si les entreprises agissent dans le cadre de la légalité, quel que soit l'endroit où elles le font.

Résultat du vote

Voix pour: 28 Voix contre: 61 Abstentions: 1

⁽¹⁾ Le document de travail des services de la Commission, évaluation d'impact SEC(2007)635/2 explique que les coûts du travail (conducteurs), en particulier, peuvent varier d'un facteur de 1 à 3, voire dans certains cas de 1 à 6 (page 6).

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Nouvelle gestion aéroportuaire pour une réduction de CO₂»

(2008/C 204/10)

Par courrier daté du 4 juillet 2007, le ministère portugais des transports a, dans le cadre de la présidence portugaise de l'UE, demandé au Comité économique et social européen, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«Nouvelle gestion aéroportuaire pour une réduction de CO₂».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 février 2008 (rapporteur: M. McDONOGH).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 13 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 103 voix pour et 5 abstentions.

1. Recommandations

- Encourager les aéroports à adopter des stratégies de gestion destinées à réduire leurs émissions de dioxyde de carbone grâce à l'introduction d'un modèle de qualité de l'air permettant d'identifier toutes les sources d'oxydes d'azote et d'établir des objectifs de réduction de CO₂. Ce modèle devrait être calibré sur la base de points de contrôle de la qualité de l'air répartis sur le site et couvrir les zones principales suivantes: le terrain d'aviation, les bâtiments aéroportuaires (terminal et infrastructures de service connexes), les parkings automobiles et les accès de surface.
- Promouvoir l'adoption de normes de construction reconnues et de meilleures pratiques internationales en matière d'édification et d'exploitation d'infrastructures aéroportuaires afin de réduire au minimum l'empreinte carbonique qui y est associée. Les principaux exemples sont l'isolation, l'utilisation maximale de la lumière naturelle et du gain solaire, la récolte de l'eau de pluie, l'énergie solaire, les unités de production combinée de chaleur et d'électricité (tri-génération), les systèmes intelligents de gestion des bâtiments et les échangeurs de chaleur.
- Encourager les aéroports à utiliser l'énergie produite à partir de sources renouvelables.
- Encourager l'utilisation de véhicules de service non polluants dans les aéroports où il y a une forte concentration de véhicules de services effectuant des opérations liées au cycle de rotation des appareils. Les aéroports pourraient également inciter les passagers à utiliser des véhicules écologiques, en appliquant des tarifs différenciés pour le parking et en proposant des espaces de stationnement préférentiels.
- Inciter les aéroports à minimiser la production de déchets en mettant en place des installations aéroportuaires de recyclage plus efficaces. Il serait utile d'utiliser comme indicateur environnemental essentiel la quantité de déchets produits par passager.
- Minimiser les conséquences des déplacements en voiture vers les aéroports en proposant aux passagers et au personnel des alternatives de transport durables, telles que les liaisons ferroviaires, les lignes de bus, les initiatives en faveur du covoiturage et de l'utilisation de vélos.
- Encourager les aéroports à améliorer, dans la mesure du possible, les procédures de gestion du trafic aérien au sein et à proximité des infrastructures aéroportuaires afin de réduire la consommation de carburant des aéronefs.
- Dans la mesure du possible, il ne faudrait pas laisser tourner les moteurs auxiliaires au sol. Les terminaux devraient prévoir pour les aéronefs au sol des groupes fixes d'alimentation en courant électrique et en air préconditionné.
- Décourager ou interdire l'utilisation d'aéronefs munis de moteurs de conception ancienne, qui ne sont pas efficaces en termes de consommation de carburant, en augmentant les taxes d'atterrissage et de décollage de ce type d'aéronefs, grâce à une tarification différenciée.
- Décourager l'utilisation des aéronefs plus bruyants en adoptant des systèmes de classification des nuisances sonores générées par les aéronefs et des systèmes de quotas de bruit dans les aéroports.
- Réduire les émissions par une approche systématique: alors que la sécurité demeure la priorité majeure, il convient de prendre en considération l'ensemble des paramètres, notamment la conception et le fonctionnement des moteurs et cellules d'avion, les compromis possibles, les carburants alternatifs, les services au sol, les capacités des aéroports et la gestion du trafic aérien.
- Privilégier l'approche en descente continue (CDA — *Continuous Descent Approach*) par laquelle l'aéronef entame une descente constante à une altitude plus élevée et se dirige progressivement vers le sol, par rapport à l'approche par paliers qui, en obligeant l'aéronef à voler en palier pendant des périodes plus longues, requiert une poussée plus importante pour maintenir une vitesse constante et entraîne, par conséquent, une plus grande consommation de carburant. La descente continue sous-entend que l'aéronef descend à une vitesse plus efficace, ce qui réduit sa consommation de carburant. Cette approche devrait avoir un impact sur la qualité de l'air dans un périmètre de 20 à 30 kilomètres autour de l'aéroport.
- Utiliser des aéronefs à turbopropulseur sur tous les trajets de moins de 500 km, ainsi que sur les itinéraires où le nombre de passagers est inférieur à 70 par tronçon de vol et lorsque l'autonomie le permet.
- Réduire la consommation de carburant en éteignant un à deux moteurs des aéronefs lors de la phase de roulage.

2. Introduction

2.1 L'aviation contribue grandement aux émissions de gaz à effet de serre. Le volume qu'elle génère représente actuellement près de 3 % ⁽¹⁾ du total de ces émissions dans l'UE, soit une hausse de 87 % par rapport à 1990. Cette croissance rapide des émissions du secteur aéronautique contraste avec les succès obtenus par de nombreux autres secteurs de l'économie en matière de réduction des émissions. Sans intervention, la croissance des émissions générées par les vols partant d'aéroports communautaires annulera d'ici 2012 plus du quart de l'objectif de 8 % de réduction des émissions que l'UE-15 doit atteindre dans le cadre du protocole de Kyoto. À l'horizon 2020, le niveau des émissions provenant de l'aviation devrait plus que doubler par rapport au niveau actuel.

2.2 L'aviation stimule l'économie, le commerce et le tourisme, offre des opportunités commerciales et renforce le potentiel d'amélioration de la qualité de la vie aussi bien dans les régions développées que dans les régions en voie de développement.

2.3 Chaque année, 2 milliards de passagers et 40 % des produits d'exportation interrégionale (en valeur) sont transportés par voie aérienne. 40 % des touristes internationaux voyagent par avion. L'aviation fournit 29 millions d'emplois à travers le monde. Son impact économique global est estimé à 2 960 milliards de dollars, ce qui correspond à 8 % du PIB mondial.

2.4 Les aéroports devraient faire partie intégrante des infrastructures locales et jouer un rôle de premier plan dans la protection de l'environnement au niveau local.

2.5 L'efficacité et l'utilisation optimale des infrastructures aéroportuaires dépendent fortement du contrôle du trafic aérien. La mise en place de procédures efficaces de contrôle du trafic aérien et leur suivi, tant au sein qu'aux abords des aéroports, sont susceptibles de limiter la quantité de carburant consommée au moment du décollage, de l'atterrissage et du roulage au sol.

2.6 De nombreux aéroports, tels que Londres Gatwick, Paris Orly, Milan Linate, etc. se trouvent désespérément à la limite de leurs capacités. D'ici 2010, ce sera le cas d'une quinzaine d'autres aéroports européens. L'autorité britannique de l'aviation civile, entre autres, considère que les créneaux horaires devraient être vendus aux enchères aux compagnies aériennes et ensuite échangés sur un marché secondaire transparent de manière à encourager une meilleure utilisation de cette ressource limitée.

2.7 L'utilisation, dans la mesure du possible, d'aéronefs de plus grande taille permettrait d'optimiser l'exploitation des infrastructures aéroportuaires et de leurs installations au sol. Même si beaucoup de vols sont pleins, le nombre moyen de passagers à bord de chaque aéronef utilisant plusieurs aéroports n'est que de 68. Les aéronefs sont trop petits et les compagnies aériennes sont peu incitées à en utiliser de plus grands et de plus modernes, étant donné que les taxes aéroportuaires ne peuvent être calculées de façon à encourager ce type d'efficacité. Pour améliorer la situation, il faudrait mettre en place des mécanismes de marché en combinaison avec des règles d'efficacité, obligeant par exemple les transporteurs à utiliser leurs portes d'embarque-

ment au moins une fois toutes les heures, en fonction du type d'aéronef qu'ils exploitent, ou à les mettre à disposition d'un autre transporteur.

2.8 La proposition de la Commission visant à créer un système de «ciel ouvert unique» pour l'Europe (SESAR), qui harmonise les différents systèmes nationaux de contrôle du trafic aérien actuellement en place, offre la possibilité d'augmenter considérablement l'efficacité de l'utilisation de l'espace aérien pendant les phases d'approche et de décollage, diminuant les procédures d'attente, respectivement en vol et au sol, d'un créneau horaire d'atterrissage et de décollage (L'ATA, l'Association internationale du transport aérien, estime que l'on pourrait réduire les émissions globales de CO₂ des aéronefs de 12 % si les systèmes de contrôle du trafic aérien étaient plus efficaces). Le Comité appelle tous les acteurs concernés à faire progresser rapidement les négociations en vue de mettre en place ce nouveau régime et à ne pas permettre que son introduction soit retardée au moyen de tactiques dictées par les intérêts sectoriels.

3. L'aviation — source de nuisances sonores et d'émissions

3.1 L'impact écologique de l'aviation est estimé à 2 % environ de toutes les émissions de gaz à effet de serre et pourrait doubler d'ici 2050.

3.2 Au fil des années, l'industrie aéronautique a été plus performante que la plupart des autres secteurs industriels pour réduire les nuisances sonores et les émissions par unité de production. L'efficacité des carburants augmente actuellement de 1 à 2 % par an et les émissions représentent 2 % du volume total. La croissance du secteur aéronautique est de 5 % par an alors que l'efficacité énergétique induit des économies d'environ 1,5 %. Néanmoins, l'on prévoit que le secteur de l'aviation se développera encore plus vite et que les améliorations technologiques ne seront donc pas suffisantes en soi pour résoudre le problème.

4. Nuisances sonores et qualité de l'air autour des aéroports

4.1 L'industrie aéronautique s'est engagée à appliquer l'approche équilibrée de la gestion du bruit préconisée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui vise à limiter l'exposition de la population de manière la plus rentable possible.

4.2 À cet égard, il est essentiel de réduire le bruit à la source grâce au progrès. Des améliorations impressionnantes ont été apportées au cours des dernières décennies et d'autres avancées sont attendues dans les quinze ans à venir. La Commission européenne a publié une directive ⁽²⁾ qui établit des principes de gestion des nuisances sonores générées par les aéronefs et introduit des restrictions d'exploitation, notamment une disposition relative au retrait des aéronefs les plus bruyants relevant du chapitre 3 dans les aéroports de la Communauté. Les effets de cette directive devraient maintenant faire l'objet d'une évaluation.

⁽¹⁾ Voir le site: http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm

⁽²⁾ Directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 85 du 28.3.2002, p. 40-46.

4.3 Les aéroports et les prestataires de services de navigation aérienne sont résolus à appliquer, chaque fois que possible, l'approche en descente continue et d'autres procédures de vol à moindre bruit, tout en veillant à conserver la capacité des pistes. Cette approche et ces procédures ont été identifiées comme des facteurs importants pour favoriser la réduction des émissions de CO₂ dans les aéroports et aux abords de ceux-ci.

4.4 Les gouvernements devraient adopter des mesures préventives en matière de planification et de gestion de l'utilisation des sols autour des aéroports.

4.5 La résolution des problèmes de qualité de l'air au niveau local nécessite une action globale qui viserait toutes les sources d'émissions dans l'air et au sol, y compris des activités, telles que l'industrie et le trafic routier, qui ne sont pas directement liées au transport aérien, mais qui sont connexes des services aux aéroports. Il conviendrait d'encourager l'établissement de liaisons entre les aéroports et les réseaux ferroviaires et de proposer ainsi des options durables et respectueuses de l'environnement pour accéder aux aéroports. Le développement des réseaux de trains et de bus constitue à cet égard un élément fondamental. Les aéroports devraient stimuler l'utilisation de voitures non polluantes, en appliquant des tarifs différenciés dans leurs parkings et en proposant des aires de stationnement préférentielles. Une exigence minimale serait que les véhicules de service dans les aéroports utilisent des sources d'énergie plus propres, telles que le gaz ou l'électricité. Certains types de véhicules utilisent déjà des batteries électriques et, dans la mesure du possible, ce mode de fonctionnement devrait être étendu en fonction des exigences opérationnelles spécifiques. Dans la mesure où les déplacements du personnel vers et depuis l'aéroport peuvent générer un trafic routier considérable, il conviendrait d'encourager des solutions alternatives, telles que les bus pour le personnel, le covoiturage, l'échelonnement des heures de travail pour éviter les périodes de pointe et lorsque c'est possible, l'utilisation de vélos par les employés de l'aéroport.

4.6 Grâce au progrès technologique, les fumées visibles et les hydrocarbures sont désormais quasiment inexistantes, tandis que les émissions d'oxydes d'azote générées par les moteurs d'aéronefs ont été progressivement réduites de 50 % au cours des quinze dernières années. Une réduction supplémentaire des émissions d'azote de l'ordre de 80 % est prévue à l'horizon 2020 pour les nouvelles technologies de moteurs.

4.7 L'on développe actuellement des systèmes à piles à combustible qui pourraient remplacer les groupes auxiliaires de puissance (APU) à bord des aéronefs et ainsi contribuer à réduire les émissions jusqu'à 75 % par unité.

4.8 Les aéroports et les compagnies aériennes se sont engagés à utiliser des équipements et des véhicules plus propres et plus efficaces pour les services au sol, tout en insistant auprès des gouvernements et des pouvoirs locaux pour qu'ils mettent en place des moyens de surface plus écologiques pour accéder aux aéroports, comme des trains et des métros.

4.9 D'ordinaire, lorsqu'ils stationnent au sol, les aéronefs laissent tourner un de leurs moteurs pour assurer l'alimentation en électricité.

5. Contribution de l'aviation au changement climatique

5.1 Environ 2-4 % des émissions européennes de CO₂ dues à l'utilisation de combustibles fossiles sont générées par l'industrie aéronautique. D'après les prévisions du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), ce chiffre pourrait atteindre quelque 5 %, voire plus, d'ici 2050. On a également observé que, d'ici 2012, l'augmentation des émissions provenant de l'aviation pourrait annuler plus du quart de la contribution environnementale réalisée par l'UE dans le cadre du protocole de Kyoto. S'il s'avère difficile de parvenir à un accord international sur les mesures à prendre en la matière, la directive proposée vise à fournir un modèle d'actions à l'échelle de la planète et constitue la seule initiative offrant cette possibilité.

5.2 80 % des émissions de gaz à effet de serre générées par l'aviation sont liées à des vols passagers d'une distance supérieure à 1 500 km/900 miles pour lesquels il n'existe pas d'autre solution pratique.

5.3 L'industrie aéronautique est déterminée à explorer activement les possibilités d'introduire progressivement des carburants alternatifs, tels que la conversion biomasse-liquide (BTL), afin de réduire davantage les émissions de CO₂.

5.4 Le progrès technologique, l'amélioration des infrastructures et les bonnes pratiques en matière d'exploitation dans les aéroports sont considérés actuellement comme les moyens les plus efficaces et les plus rentables d'aborder le problème du changement climatique, parallèlement à des mesures adéquates basées sur le marché.

5.5 Les aéroports ont besoin de normes internationales et de politiques globales, et non de mesures au coup par coup, sans aucune vision.

5.6 L'aménagement des aéroports pourrait apporter une contribution positive à la réduction des émissions, surtout le réaménagement des voies de roulage et des jetées d'embarquement afin de limiter la congestion sur les pistes. Lors de la conception des terminaux, il conviendrait de réduire au minimum les besoins énergétiques, par exemple pour le chauffage et l'air conditionné, et envisager, si possible, l'installation de panneaux solaires, en exploitant au maximum la lumière naturelle et le gain solaire, l'utilisation de systèmes de production combinée de chaleur et d'électricité et de systèmes de transfert de chaleur, l'incorporation de dispositifs de récolte de l'eau de pluie dans les plans des bâtiments en vue d'une utilisation dans les toilettes, pour le nettoyage des aéronefs, etc. La température dans les terminaux devrait être contrôlée de manière efficace afin de réduire le gaspillage d'énergie consécutif à un chauffage ou un refroidissement excessif.

5.7 La gestion opérationnelle des aéroports devrait avoir comme objectif la réduction de la quantité de déchets produits par passager, grâce à de meilleures initiatives de recyclage contrôlées directement par les aéroports ou prévues dans les accords sur le niveau des services conclus avec les compagnies aériennes et d'autres prestataires de services importants.

5.8 La directive relative à l'intégration de l'aviation dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission ⁽³⁾ est susceptible de susciter, de manière bénéfique, une prise de conscience plus poussée dans l'opinion publique, de fournir un volume appréciable de ressources nouvelles pour réduire les rejets de carbone et d'offrir un instrument d'internalisation de ces coûts environnementaux externes que le secteur de l'aviation a pu ignorer jusqu'ici. Compte tenu du niveau et de l'instabilité des prix du carbone, il est peu probable qu'elle ait un impact significatif sur l'augmentation constante du trafic aérien et des émissions.

6. Conclusions — prochaines étapes

6.1 Pour aborder l'impact environnemental des aéroports selon une démarche proactive, opportune et efficace en termes de coûts, une coopération totale et un accord entre les organismes internationaux, les gouvernements et les industries concernées sont indispensables.

6.2 Il faudrait réduire les émissions par une approche systématique: alors que la sécurité demeure la priorité majeure, il convient de prendre en considération l'ensemble des paramètres, notamment la conception et le fonctionnement des moteurs et cellules d'avion, les compromis possibles, les carburants alterna-

tifs, les services au sol, les capacités des aéroports et la gestion du trafic aérien.

6.3 Il est urgent de placer au rang des priorités la consolidation des objectifs écologiques à long terme pour les aéroports, sur la base de données et d'exigences fiables et vérifiables. Ces objectifs devraient tenir compte de tous les aspects de l'activité aéroportuaire (trafic aérien, bâtiments, accès de surface, etc.).

6.4 La mise en place de nouvelles infrastructures aéroportuaires destinées à réduire la consommation de carburant avant le décollage et après l'atterrissage devrait constituer un paramètre clé pour la conception de tous les aéroports futurs. Il faudrait examiner l'opportunité d'initiatives et les mettre en œuvre lorsque c'est possible, telles que la création d'aires d'attente (*holding grids*) dans les grands aéroports, vers lesquelles les aéronefs commerciaux pourraient être remorqués avec les moteurs éteints. Ceux-ci ne seraient mis en marche que 10 minutes environ avant le décollage.

6.5 Il faudrait privilégier l'approche en descente continue par laquelle l'aéronef entame sa descente à une altitude plus élevée et se dirige progressivement vers le sol, par rapport à l'approche par paliers qui nécessite trop de carburant. La descente continue sous-entend que l'aéronef descend à une vitesse plus efficace, ce qui réduit sa consommation de carburant.

Bruxelles, le 13 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ COM(2006) 818 final — 2006/0304 (COD) et l'avis du JO C 175 du 27.7.2007, p. 5.

Avis du Comité économique et social européen sur les «Lignes directrices relatives à l'application de l'article 81 du traité aux services de transport maritime»

(2008/C 204/11)

Le 20 novembre 2007, le Bureau du Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 A des modalités d'application de son Règlement intérieur, d'élaborer un supplément d'avis sur les

«Lignes directrices sur l'application de l'article 81 du traité CE aux services de transport maritime».

La section spécialisée «Transport, énergie, infrastructures et société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 février 2008 (rapporteuse: M^{me} BREDIMA).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour et 6 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE approuve dans les grandes lignes la structure et la rédaction actuelle des lignes directrices. Il relève toutefois une différence de détails entre les chapitres consacrés au transport maritime régulier et aux services de tramp (pools). Le paragraphe relatif aux échanges d'information dans le chapitre consacré au transport maritime régulier est très détaillé et semble relativement utile en termes de description et d'interprétation de la jurisprudence et de la prise de décision dans ce domaine. Dans l'ensemble, le projet de lignes directrices pour les services réguliers est clair; il se fonde sur la jurisprudence existante et sur des consultations longues et approfondies sur le sujet avec le secteur. En revanche, les passages concernant les services de tramp en général et les pools dans le secteur du tramp en particulier sont plus succincts. Le CESE présume que ce manque de détail est dû pour une bonne part au manque de jurisprudence, et donc d'expérience, des autorités compétentes en matière de concurrence, y compris de la Commission européenne, en matière de tramping et de pools de tramp du fait de l'absence de plainte officielle de la part des affréteurs jusqu'à présent.

1.2 Le CESE réitère les appels qu'il a lancés dans des avis antérieurs (en 2004, 2006 et 2007) invitant l'UE à entamer de véritables consultations avec d'autres espaces juridiques afin de déterminer la compatibilité entre les régimes existants qui régissent le transport de ligne dans le monde. En outre, le CESE réitère la recommandation qu'il formulait dans ces mêmes avis, à savoir que la Commission européenne devrait prendre également en considération l'aspect relatif aux ressources humaines (impact sur l'emploi des gens de mer européen) — en plus des facteurs de pure concurrence — lorsqu'elle traite des règles de concurrence dans le domaine du transport maritime.

1.3 Le CESE suggère d'utiliser des exemples marquants afin de spécifier le contenu du projet de lignes directrices traitant du transport régulier, particulièrement lorsque les données sont considérées comme «historiques».

1.4 Les paragraphes traitant du tramp et des pools dans le secteur du tramp étant moins détaillés pour les raisons exposées ci-dessus, le CESE se demande s'ils seront suffisants pour fournir aux opérateurs de tramp (les «pools») les indications nécessaires afin de procéder à une autoévaluation des accords de coopération auxquels ils sont partie prenante. Il est possible qu'une plus grande clarté sur certains paragraphes du projet de lignes directrices traitant des services de tramp (pools) soit nécessaire. De même, il pourrait être utile d'envisager d'étendre le règlement concernant les consortiums, lequel se limite pour le moment au transport de conteneurs, afin de couvrir d'autres segments du marché mondial du transport maritime.

1.5 Le CESE souligne que les pools maritimes ne constituent pas la majorité des marchés des services de tramp. En réalité, la grande majorité des services de tramp est effectuée par de nombreuses petites et moyennes entreprises qui sont en concurrence les unes avec les autres pour le fret. Pour cette raison, le CESE maintient la nécessité, dans les lignes directrices, d'une clarification spécifique prenant ce point en considération. De plus, la Commission européenne aurait dû donner davantage d'indications sur l'application de la règle dite «de minimis» aux pools trop petits pour avoir un impact appréciable sur leurs marchés

1.6 Il est décevant de voir que les conseils dispensés à propos des pools dans le secteur du tramp ne répondent pas totalement aux questions qui causent le plus d'incertitude, voire de préoccupations aux opérateurs de ce secteur. Le CESE partage la perception — que l'on peut déduire du projet de lignes directrices — selon laquelle les pools du secteur du tramp ne sont pas en conflit en tant que tels avec le droit communautaire de la concurrence, mais il invite la Commission européenne à donner des orientations plus spécifiques dans la version finale des lignes directrices relatives à l'application de l'article 81 paragraphe 3 du traité CE aux services de pools du secteur du tramp, afin de leur fournir les outils nécessaires leur permettant de procéder aux autoévaluations.

1.7 Il convient de noter que le projet de lignes directrices ne définit pas la notion de «services de tramp»; l'on ne sait pas, dès lors, si elle s'applique aussi au transport maritime de passagers et/ou au transport maritime spécialisé. Il pourrait être utile d'envisager une clarification sur ce point également.

1.8 De plus, en ce qui concerne le chapitre sur le service de tramp, le CESE suggère que les lignes directrices précisent que les activités de courtier maritime ne sont pas fondamentalement différentes de celles d'un gestionnaire quant à la fixation des prix. Les marchés de tramp, y compris ceux au sein desquels des pools du secteur du tramp exercent leurs activités, sont des marchés fonctionnant selon le système de l'offre et de la demande, c'est-à-dire que les prix sont déterminés entre des parties qui négocient les prix et sont basés sur l'offre et la demande. Le simple fait qu'un gestionnaire de pool se mette d'accord sur un prix avec un affrèteur pour l'utilisation d'un navire appartenant à un pool ne constitue dès lors pas une «fixation des prix» comme restriction essentielle.

2. Introduction

2.1 Le 13 septembre 2007, la Commission européenne a publié son projet de lignes directrices — attendu depuis longtemps — relatives à l'application des règles communautaires de concurrence aux services de transport maritime. Ces lignes directrices s'appliquent aux accords de coopération dans les secteurs des services de transport maritime directement affectés par les changements résultant du règlement 1419/2006 concernant le cabotage, le transport maritime de ligne et le tramp. Elles visent à fournir des indications en vue d'aider les compagnies de navigation à autoévaluer les accords de coopération auxquelles elles sont parties prenantes, c'est-à-dire qu'elles devraient permettre aux compagnies en question de déterminer si leurs accords de coopération sont compatibles avec l'article 81 du traité CE. Les lignes directrices seront d'application durant une période initiale de cinq ans.

2.2 Le projet de lignes directrices vise en particulier à éclairer les conditions dans lesquelles les opérateurs de ligne peuvent légalement échanger des informations relatives au fret et les opérateurs de services de tramp peuvent entrer dans des accords de pools. Une série complexe de paramètres est créée à cette fin. Toutefois, la valeur ajoutée réelle du projet de lignes directrices dans la pratique devra être évalué à l'avenir: fournira-t-il les orientations nécessaires pour que les opérateurs déterminent la légalité de la manière dont ils entendent se comporter sur le marché?

3. Observations générales

Services de transport maritime de ligne

3.1 Le projet de lignes directrices traitant du transport maritime de ligne — outre qu'elles confirment ce que l'on savait

déjà, c'est-à-dire que les conférences maritimes portant sur les transports à destination ou en provenance de l'UE seront abrogées à compter du 18 octobre 2008 — concerne les moyens licites de partage de l'information relative au marché entre opérateurs. Bien que certains détails puissent être encore affinés, le projet de lignes directrices fournira probablement le type d'information nécessaire au bon fonctionnement du secteur de transport maritime de ligne.

3.2 À compter du 18 octobre 2008, les transporteurs de ligne effectuant des transports à destination de et/ou en provenance d'un port communautaire devront cesser toutes les activités de conférence maritimes contraires à l'article 81 du traité, même si d'autres ordres juridiques autorisent ces activités de par le monde. De l'avis du CESE, il sera difficile pour les compagnies maritimes opérant au niveau international de veiller à ce que les activités de conférences illicites dans l'UE n'affectent pas le marché communautaire.

3.3 En ce qui concerne le transport maritime de ligne, le projet de lignes directrices centre son attention sur les systèmes d'échanges d'information. Les compagnies maritimes de ligne se voient accorder une certaine liberté dans ce domaine. Parmi les éléments les plus importants, citons la structure du marché, le type d'informations échangées, l'ancienneté des informations et la fréquence des échanges. L'accent est mis à juste titre sur l'échange de données futures, notamment les prévisions en matière de capacité et les indices de prix. Il semble, de prime abord, que les prévisions de capacité soient toujours illégales. Le CESE reconnaît que les effets des échanges d'informations doivent être considérés au cas par cas.

3.4 S'agissant des indices de prix, il est peu probable qu'un indice de prix agrégé contrevienne à la loi, à moins que l'information ne puisse être désagrégée et ne permette ainsi à des entreprises de connaître, directement ou indirectement, les stratégies de leurs concurrents. Le niveau d'agrégation, la nature «historique» ou «récente» des données et la fréquence de publication devraient être évalués, mais le projet de lignes directrices ne mentionne pas spécifiquement dans quelle mesure il convient d'attacher de l'importance à ces facteurs.

3.5 En ce qui concerne les services de transport maritime de ligne, les orientations ne comportent aucun élément véritablement nouveau, mais semblent plutôt réaffirmer les critères généraux élaborés antérieurement par la Commission européenne et les Tribunaux européens.

3.6 Le CESE réitère les appels qu'il a lancés dans des avis antérieurs ⁽¹⁾ sur ce thème afin que l'UE entame de véritables consultations avec d'autres espaces juridiques en vue de déterminer la compatibilité entre les régimes existants qui régissent les échanges effectués par transport de lignes dans le monde. Il

⁽¹⁾ JO C 256 du 27 octobre 2007, pp. 62-65; JO C 309 du 16 décembre 2006, pp. 46-50; JO C 157 du 28 juin 2005, pp. 130-136.

réitère en outre la recommandation qu'il formulait dans ces mêmes avis, à savoir que la Commission européenne devrait également prendre en compte — en plus des facteurs de pure concurrence — l'aspect relatif aux ressources humaines (l'impact sur l'emploi des gens de mer européen) dans les règles de concurrence dans le domaine du transport maritime.

Services de tramp

3.7 Les services de tramp, qui concernent le monde entier, sont extrêmement concurrentiels et fonctionnent dans des conditions de concurrence presque parfaites. La marchandise est homogène et les coûts d'entrée sont généralement très faibles. De nombreuses entreprises s'affrontent sur ce marché, ce qui conduit à des substitutions entre les différentes tailles et les différents types de navires, en fonction des circonstances du marché. De plus, les flux d'information contribuent à rendre ce marché très transparent. Les activités sont généralement conduites sur la base de contrats d'affrètement au voyage, de contrats d'affrètement au voyage consécutifs, de contrats d'affrètement à temps et de contrats de tonnage. Les tarifs du fret que l'on peut obtenir sur ces marchés sont extrêmement volatiles et dépendent des circonstances du marché. Enfin, les marchés des services de tramp sont à même de répondre rapidement aux évolutions du marché et aux besoins des transporteurs ⁽²⁾.

3.8 Les pools maritimes opèrent dans tous les secteurs du tramp. Un «pool» réunit un certain nombre de navires similaires appartenant à des propriétaires différents dans le cadre d'une administration unique. Le gestionnaire de pool gère les navires comme une flotte unique, cohérente; il centralise les recettes des navires et les redistribue dans le cadre d'un système prédéfini de «pondération»; seule l'exploitation nautique/technique du navire demeure sous la responsabilité de chaque propriétaire. La raison d'être de ces pools est double. En premier lieu, leur création a pour but de permettre aux participants de fournir les niveaux de service exigés de plus en plus souvent par leurs principaux clients. En deuxième lieu, ils visent à améliorer l'efficacité du transport par le biais d'investissements spéciaux et d'une utilisation accrue des navires. Les pools exercent leur activité dans un environnement caractérisé par l'offre et la demande, où les contrats sont conclus sur la base d'appels d'offre et où les prix sont déterminés en bonne partie par le marché au comptant; les acheteurs sont des entreprises de pointe de grandes dimensions et les courtiers offrent à tout moment une visibilité exceptionnelle en termes de tonnage et de conditions.

3.9 Le CESE souligne que les pools maritimes ne constituent pas la majorité des marchés de tramp. En réalité, la vaste majorité des services de tramp sont effectués par de nombreuses petites et moyennes entreprises qui sont en concurrence pour l'obtention du fret. C'est la raison pour laquelle le CESE insiste pour qu'une clarification sur ce point précis figure dans les lignes directrices.

3.10 Le CESE relève que les services de tramp ainsi que les pools maritimes du secteur du tramp ont toujours été soumis au

droit communautaire de la concurrence, et cela bien avant l'adoption du règlement 1419/2006 donnant à la Commission européenne des pouvoirs coercitifs en la matière. Toutefois, au cours de cette période, il n'y a eu aucune plainte officielle de la part des affréteurs concernant ce secteur et il n'existe dès lors aucune jurisprudence. Le CESE suppose que c'est le manque de jurisprudence et donc d'expérience des autorités compétentes en matière de concurrence, y compris la Commission européenne, qui explique le fait que les paragraphes du projet de lignes directrices traitant des services de tramp (pools) soient moins détaillés que ceux portant sur les transporteurs de ligne. Il convient de noter que le projet de lignes directrices ne définit pas la notion de «services de tramp»; l'on ne sait pas, dès lors, si elle s'applique aussi au transport maritime de passagers et/ou au transport maritime spécialisé. Il pourrait être utile d'envisager une clarification sur ce point également.

3.11 Le projet de lignes directrices ne prend pas suffisamment en compte les spécificités du secteur de tramp et semble suivre les lignes directrices sur la coopération horizontale, qui se rapportent à un autre. Les pools maritimes devront dès lors se conformer aux mêmes lignes directrices que celles qui s'appliquent aux autres secteurs de l'industrie afin de garantir qu'ils n'entraient pas la libre concurrence et ne se comportent pas comme un cartel.

3.12 Le projet de lignes directrices est très général et ne fournit aucune certitude juridique précise. Il ne stipule pas de manière explicite que les pools maritimes sont incompatibles avec le droit communautaire de la concurrence, mais ne fournit pas non plus d'indication permettant de savoir dans quel cas ils le seraient.

3.13 Le paragraphe le plus crucial du projet de lignes directrices est celui consacré à l'évaluation et à la classification des pools maritimes. Le point de départ est la constatation selon laquelle les pools impliquent une commercialisation en commun et présentent, à des degrés divers, des caractéristiques de production conjointe.

3.14 En ce qui concerne ce marché en particulier, le CESE maintient que les lignes directrices devraient tenir davantage compte du fait qu'il existe un élément substantiel de substituabilité ou d'interchangeabilité dans les services de tramp, qu'il s'agisse de la demande ou de l'offre (en ce qui concerne le type et la taille des navires, les types de contrats de transport et le marché géographique). De plus, si un pool doit procéder à une autoévaluation, les parts de marché ne peuvent être définies pour chaque contrat en particulier; elles devront être évaluées au cours d'une période donnée.

3.15 Le CESE estime qu'il convient d'améliorer la pertinence et les définitions de la part de marché des pools maritimes et la «substitution» entre les échanges et les types de navires. Il fait observer qu'aucune indication pratique n'est donnée quant à la définition du marché. Toutefois, les parts de marché pourraient être très différentes selon la méthodologie utilisée.

⁽²⁾ Rapport Fearnley *The Legal and Economic Analysis of Tramp Maritime Services* février 2007, pp. 14-31. http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/maritime/tramp_report.pdf

3.16 S'agissant de l'évaluation des accords de pools maritimes de tramp dans le contexte de l'article 81, il y a lieu de souligner que le gestionnaire «gère» la flotte du pool tant du point de vue de l'exploitation que du point de vue commercial et qu'il offre dès lors un produit commun à travers une entité unique — le pool. Les soumissions de navires sur le marché sont *de facto* subordonnées à la tâche du gestionnaire de pool, à savoir la gestion du service offert. Les propriétaires, pour leur part, conservent uniquement la responsabilité de l'exploitation nautique/technique du navire. Les pools fournissent un service «produit» en commun qui est le résultat d'un degré important d'intégration des activités des parties ⁽³⁾ concernées. Les accords de pools devraient donc être évalués selon un système comparable à d'autres formes d'accords de production conjointe ou de spécialisation.

3.17 De l'avis du CESE, il est impossible de conserver dans les lignes directrices la référence à la «fixation des prix» en tant que caractéristique du fonctionnement d'un pool (et dès lors comme une restriction essentielle de la concurrence) sur la base que l'accord sur le prix entre le gestionnaire du pool et le client fait partie inhérente du service presté et qu'il est le résultat d'une négociation sur le prix pour l'utilisation d'un navire du pool dans un processus d'enchère.

3.18 De l'avis du CESE, compte tenu de l'objectif des accords de pool et de leurs caractéristiques fondamentales, les quatre conditions cumulatives figurant à l'article 81 paragraphe 3 du traité CE ont pour but d'exempter les pools. Le fait que les pools aient été créés pour répondre aux besoins et aux exigences des affréteurs et qu'ils aient exercé leurs activités pendant des décennies sans la moindre plainte conforte ce point de vue.

3.19 Le CESE espère que la Commission européenne évaluera en permanence les lignes directrices à la lumière de l'expérience acquise et qu'elle fournira si nécessaire des indications supplémentaires et des clarifications au fur et à mesure que ces dernières seront disponibles, sans attendre l'expiration de la période de cinq ans.

3.20 La Commission devrait commencer à réexaminer le plus tôt possible le champ d'application de l'exemption par catégorie des consortiums de transporteurs de ligne et examiner par la même occasion la nécessité de couvrir également d'autres secteurs pertinents du marché mondial du transport maritime et plus particulièrement le secteur du tramp, qui opère sur une base régulière et sur des routes régulières, ce qui est une caractéristique commune à plusieurs transports spécialisés (navires frigorifiques classiques, transport de bois, transport de voitures dans des navires spécialisés à cette fin, cargaisons roulantes).

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Rapport Fearnley (2007): les auteurs de ce rapport sont parvenus à la même conclusion.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la reconnaissance réciproque des attestations de navigabilité délivrées pour les bateaux de la navigation intérieure» (Version codifiée)

COM(2008) 37 *final* — 2008/0021 (COD)

(2008/C 204/12)

Le 13 février 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 80 (2) du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la reconnaissance réciproque des attestations de navigabilité délivrées pour les bateaux de la navigation intérieure (Version codifiée)»

Ayant estimé que le contenu de la proposition est entièrement satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), a décidé par 121 voix pour et 6 abstentions de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006»

COM(2007) 355 *final* — 2007/0121 COD

(2008/C 204/13)

Le 13 juillet 2007, 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 de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, et modifiant la directive 67/548/CEE et le règlement (CE) n° 1907/2006»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 février 2008 (rapporteur: **M. SEARS**).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour, et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

pays moins développés dans leurs efforts destinés à protéger la sécurité et la santé des travailleurs et des consommateurs.

1.1 Les Nations unies ont proposé, au nom de leurs pays membres, un modèle de «système général harmonisé» (SGH) pour les critères et les processus utilisés en matière de «classification, d'étiquetage et d'emballage de produits chimiques». Cette mesure vise à promouvoir les échanges mondiaux et à aider les

1.2 Le CESE soutient vivement l'objectif d'harmonisation mondiale, la forme et la base juridique de la législation de mise en œuvre proposée ici par la Commission, et le fait que le

calendrier de mise en œuvre proposé pour les fabricants et les fournisseurs coïncide avec la première grande date limite pour l'enregistrement des substances prévue par le règlement (CE) 1907/2006 (REACH).

1.3 En outre, le CESE partage l'analyse de la Commission selon laquelle, en dépit du caractère inévitable des modifications au système mis au point dans l'UE au cours des 40 dernières années et du large soutien dont elles bénéficient, il est probable que pour l'UE, les avantages à court terme s'avèrent négligeables et les coûts potentiellement élevés. Le CESE estime dès lors que l'évaluation d'impact initiale aurait dû prendre davantage en considération ces circonstances pour le moins inhabituelles. En l'absence d'avantage global significatif, il convient que les ajouts et les modifications à la législation en vigueur n'étant pas absolument essentiels à la mise en œuvre de la proposition de l'ONU soient justifiés par des considérations économiques, de santé ou de sécurité particulières. Surtout, il convient de tout mettre en œuvre afin de veiller à ce que les normes existantes ne soient pas mises en danger au cours de la période de transition inévitablement longue entre ces deux systèmes largement équivalents. Une campagne de sensibilisation des consommateurs aux points de vente sera absolument nécessaire.

1.4 Le CESE estime par ailleurs qu'étant donné le calendrier très serré et la nécessité de limiter les coûts de lancement, la proposition et sa mise en œuvre immédiate peuvent être envisagées de manière souple. Il a fallu de nombreuses années de mise au point pour que le système actuel protège convenablement la santé et la sécurité des travailleurs et des consommateurs dans toute l'UE, et il en sera sans doute de même pour le nouveau système général harmonisé. L'essentiel est toutefois que les Nations unies comme la Commission prévoient un financement à long terme suffisant pour assurer la poursuite du processus d'harmonisation, et que celui-ci s'applique en fin de compte à la classification et à l'étiquetage concrets des biens largement échangés et ne se limite pas aux critères sur lesquels se fondent ces classifications.

1.5 Le CESE note avec inquiétude la longueur de la proposition à l'étude, qui vient s'ajouter à des propositions récentes telles que REACH, aux nombreux autres actes législatifs communautaires liés à ces deux règlements, et au volume sans cesse croissant de notes d'orientation qui s'avèrent désormais nécessaires. Il est essentiel d'adopter une nouvelle approche afin que l'industrie européenne (sans parler des processus de suivi et de modification de la législation) n'en subisse des conséquences irréparables. On ne peut simplement pas raisonnablement assumer que tous les acteurs, du propriétaire de la plus petite entreprise aux équipes généralement plus nombreuses de fonctionnaires affectées dans une autorité nationale compétente, aient à se baser quotidiennement sur plus de 20 000 pages de documents interconnectés pour ces sujets seuls. Il faut trouver une meilleure manière de procéder.

1.6 Dans le même esprit, le CESE déplore l'absence de définitions-clés et en particulier l'abandon du terme «préparations», qui est doté d'un sens toxicologique spécifique, pour le terme «mélanges», qui n'en a pas. Le fait qu'il n'existe toujours pas de définition européenne du terme «produit chimique» ou de l'adjectif «chimique» continue d'être un facteur de confusion pour les travailleurs, les consommateurs, les gestionnaires et les législateurs. Le contenu de la proposition à l'étude est sensé être neutre et consensuel. Il constitue en outre une bonne occasion

de corriger des erreurs de détail, comme cela s'est déjà fait dans les annexes techniques. Il conviendrait de dresser sans plus tarder une liste standard de définitions applicables dans toute la législation connexe. Cela permettrait à terme d'élaborer un glossaire reprenant les mots-clés dans toutes les langues, et d'identifier ainsi ceux qui sont synonymes (comme apparemment «produit chimique», «substance chimique» et «substance»), ceux qui ont des sens divergents ou ne sont pas liés (comme «article» et «produit» par exemple). En outre, il y aurait lieu d'identifier et d'éviter les confusions ou les associations culturelles, dans certaines langues, avec le terme «substances» (dans le sens de drogue, alcool ou tabac) et le terme «produits chimiques» (pouvant faire référence à des activités illégales ou terroristes).

1.7 Le CESE note par ailleurs un double danger: d'une part, celui de la surclassification et du surétiquetage, qui en définitive diminuent l'impact de mises en garde absolument indispensables; et d'autre part, celui du recours aux étiquettes comme seule source d'information pour les travailleurs comme pour les consommateurs. Il ne fait certes aucun doute que les informations essentielles doivent figurer sur l'étiquette, mais il est également important de mentionner d'autres sources d'information facilement accessibles. La pratique croissante des achats en ligne et des recherches sur internet permettant d'obtenir des informations sur les avantages ou les risques d'un produit donné indique qu'il est nécessaire de se pencher plus avant sur cette question. De longues listes de noms standardisés et peu familiers, décrivant les composés de mélanges complexes, sont peu utiles pour les services d'urgence et les centres antipoison. L'indication des dangers généraux d'un produit et des précautions à prendre, complétée par les coordonnées d'un centre joignable 24h/24, constitue la meilleure protection pour toutes les personnes concernées. Dans les cas particuliers où une technologie de formulation/propriétaire est à l'œuvre, le fabricant reste protégé par cette approche, comme il l'est par la législation actuelle.

1.8 Le CESE note qu'aucune étiquette n'a été prévue pour les quantités souvent très réduites transférées entre laboratoires à des fins d'étude par des universités ou de recherche-développement par des entreprises. Une telle étiquette pourrait être aisément ajoutée à la longue liste proposée par l'ONU. Cette approche serait préférable à l'exemption extrêmement restrictive, disproportionnée et coûteuse qui est actuellement proposée.

1.9 Enfin, le CESE note qu'il sera de plus en plus nécessaire d'évaluer la qualité des données utilisées et des décisions prises par différentes juridictions de par le monde. La pression vers un accord sur les résultats de la classification, et non juste les critères et les processus en amont, se poursuivra certainement. Les besoins et les avantages mondiaux d'une telle mesure sont plus faciles à comprendre.

2. Introduction

2.1 La proposition à l'étude est destinée à aligner la législation communautaire existante sur le modèle, adopté il y a peu aux Nations unies, de «système général harmonisé» pour la classification, l'étiquetage et l'emballage de matières premières, de produits semi-finis et finis définis comme «dangereux» et qualifiés de «produits chimiques», de «substances», de «mélanges» ou de «préparations». La législation européenne datant de 1967 sera ainsi remplacée. Bon nombre d'autres directives et règlements, y

compris le règlement (CE) 1907/2006 (REACH) actuellement en cours de mise en œuvre, devront être modifiés. À plus long terme, les effets au sein de l'UE devraient être positifs, pour autant que les coûts puissent être contenus et que certains avantages de moindre importance puissent se concrétiser. Dans l'ensemble, la proposition devrait faciliter le commerce mondial tout en maintenant des normes élevées de protection de la santé humaine et de l'environnement.

2.2 L'acte législatif à remplacer, vieux d'une quarantaine d'années, est la directive sur les substances dangereuses (67/548/CEE). Celle-ci est généralement considérée comme le premier élément de la législation européenne sur les produits chimiques visant en particulier à assurer la sécurité des travailleurs. Cette directive, accompagnée de nombreuses directives modificatrices et autres adaptations aux progrès techniques, constitue actuellement pour les producteurs, les marchands, les travailleurs, les distributeurs et les consommateurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, un système harmonisé. Celui-ci régit la *classification* des «substances dangereuses», établie par des tests spécifiques effectués sur la base de critères finaux et de critères de dangerosité agréés; *l'étiquetage* approprié, fondé sur un nombre limité de pictogrammes et d'expressions standardisées permettant d'identifier les risques potentiels et de recommander des procédures de maniement sûres; ainsi que *l'emballage*, afin de protéger les utilisateurs réguliers et les personnes vulnérables, notamment les enfants en bas âge.

2.3 Vingt-et-un ans après l'adoption de la directive 67/548/CEE, la directive sur les préparations dangereuses 88/379/CEE a élargi cette procédure des «substances» (un nombre relativement limité d'éléments et de leurs composés) à la liste théoriquement infinie des «préparations» (que sont des mélanges de deux substances ou plus). Reconnaissant qu'il était peu souhaitable ou impossible de mener des essais sur animaux à une telle échelle, la directive a établi pour la première fois en droit communautaire un lien théorique entre les dangers connus ou identifiables de substances et le danger le plus probable du mélange final composé de ces substances. Ainsi a-t-on pu classifier, étiqueter et emballer une préparation sans devoir procéder à des tests supplémentaires.

2.4 Étant donné que la vaste majorité des produits vendus aux consommateurs sont en fait des «préparations» (voire des «objets»), il s'agissait d'un pas important destiné à assurer la sécurité des consommateurs pour des produits n'étant pas encore couverts par des directives spécifiques et plus restrictives, comme par exemple celles concernant la vente de pesticides, de détergents et de produits cosmétiques. La directive de 1988 a été considérablement modifiée en 1999 par la directive 1999/45/CE.

2.5 Les directives mentionnées ci-dessus, ainsi que la directive sur les fiches de données de sécurité 91/155/CEE qui a elle aussi été modifiée par la suite, ont constitué pendant de nombreuses années les pierres angulaires de la protection des travailleurs et des consommateurs dans toute l'UE. Elles sont étroitement liées, notamment par la contribution qu'elles apportent, à pratiquement tous les autres actes législatifs communautaires visant à protéger la santé humaine, la sécurité et l'environnement. Une mise à jour permanente est nécessaire afin de refléter les changements en matière de champ d'application, de techniques de fabrication, de méthodes de test, de disponibilité des produits et de leur utilisation potentielle, et afin de refléter les dernières

connaissances scientifiques sur l'impact de ces changements et les manières d'atténuer tout effet non désiré.

2.6 De manière tout aussi importante, ces directives poursuivent des objectifs liés au marché intérieur, c'est-à-dire l'établissement au sein de l'UE d'un marché unique des différents produits concernés. Les produits, qu'il s'agisse de matières premières, de produits naturels ou synthétiques, de produits semi-finis, de flux de déchets, de produits finis ou d'objets, peuvent être importés ou vendus en toute sécurité dans les États membres ou échangés au sein de l'UE pour autant qu'ils soient conformes à ces directives et à d'autres actes législatifs communautaires pertinents.

2.7 La Commission européenne a publié en 2001 un livre blanc sur la stratégie pour une nouvelle politique dans le domaine des substances chimiques. Ce processus a abouti l'an dernier à l'adoption du règlement (CE) 1907/2006, sur «l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances», généralement connu sous l'acronyme anglais REACH. En outre, la directive 2006/121/CE, publiée et adoptée en parallèle, prévoyait des modifications supplémentaires à la directive 67/548/CEE, afin d'harmoniser les deux. Ce processus devrait sans doute se poursuivre, à mesure que davantage de données deviennent disponibles ou que les actes législatifs nécessitent des modifications.

2.8 Tous ces instruments mentionnés ci-dessus concernent et affectent la fabrication, la distribution et la commercialisation de produits particuliers au sein de l'UE et leur échange entre l'UE et ses partenaires commerciaux importateurs et exportateurs. Inévitablement, des systèmes semblables mais non identiques se sont mis en place dans le même temps dans plusieurs autres pays du monde avec lesquels l'UE entretient des échanges commerciaux réguliers, par le biais de la multitude d'entreprises de petite, moyenne et grande taille établies dans l'UE et au-delà de ses frontières.

2.9 Plusieurs autres pays, qui présentaient généralement une économie et/ou une structure législative moins développée, ont reconnu la nécessité d'un tel système de classification, d'étiquetage et d'emballage des «substances dangereuses», mais attendaient que l'on s'accorde sur un modèle mondialement reconnu à mettre en œuvre au niveau local.

2.10 Au début des années 1990, les Nations unies, reconnaissant que ces systèmes nationaux ou régionaux conçus de manière autonome, tout en étant essentiels à la protection de la santé humaine, de la sécurité et de l'environnement, pouvaient également constituer des obstacles au commerce mondial, ont cherché à élaborer une proposition de système général harmonisé (SGH) pour la classification, l'emballage et l'étiquetage des produits chimiques et l'établissement de fiches de données de sécurité. Des modèles d'harmonisation existaient déjà dans le secteur des transports, en particulier en ce qui concerne les dangers physiques et la toxicité aiguë.

2.11 Le chapitre 19 de l'Agenda 21, adopté en 1992 lors de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), a donné le feu vert pour développer cette approche élargie. Les contributions techniques seraient recueillies auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'Organisation internationale du travail (OIT), et du sous-comité d'experts des Nations unies sur le transport des marchandises dangereuses.

2.12 Après près d'une décennie de travaux, les représentants des quelque 160 États membres de l'ONU participants sont parvenus, en décembre 2002, à un accord sur le contenu technique du nouveau SGH. Le sommet mondial sur le développement durable, tenu à Johannesburg en septembre de la même année, a invité les pays signataires à mettre en œuvre le SGH dans les meilleurs délais pour que le système soit pleinement opérationnel en 2008. Le SGH des Nations unies, désormais doté d'un délai de mise en œuvre (2008), a été adopté par le Conseil économique et social des Nations unies en juillet 2003. Ces accords ont été signés par les représentants des 27 États membres que compte désormais l'UE élargie.

2.13 Plusieurs modifications à la proposition initiale de l'ONU ont été adoptées en 2004, et intégrées dans les recommandations pour un «système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques» publiées par l'ONU en 2005. Ce document de 540 pages, et ses révisions ultérieures, est communément appelé le «livre mauve», en raison de la couleur choisie pour sa couverture. Les détails sur les progrès réalisés par 65 pays, dont les 27 États membres de l'UE, vers l'objectif de 2008, peuvent être consultés sur le site de l'ONU consacré à cette thématique.

2.14 Des modifications techniques supplémentaires ont été approuvées par l'ONU en 2006 et incluses dans une version révisée du livre mauve publiée en 2007. Comme on peut s'y attendre pour un processus d'harmonisation mondiale de systèmes existants d'une telle ampleur et d'une telle complexité, on trouve parmi les propositions un mélange d'ancien et de nouveau en matière de critères de test, de critères finaux, de pictogrammes, d'expressions agréées, et de conception d'étiquettes. Une approche modulaire a été utilisée afin de permettre la coexistence de différents points de vue et la conclusion d'un accord entre les pays participants (même s'il va de soi qu'un recours excessif à cette approche supprimerait bon nombre des avantages visés).

2.15 Cependant, le modèle avancé par l'ONU n'a pas force de loi et les pays désireux de suivre ses recommandations doivent adopter une législation pour le mettre en œuvre. Pour les États membres de l'UE, cette législation doit être proposée par la Commission.

2.16 La Commission a commencé à élaborer une proposition de mise en œuvre en 2004 et a publié une première ébauche de système communautaire conforme au SGH en 2006. Des évaluations d'impact ont été menées et publiées au cours de cette période. Au troisième trimestre de l'année 2006, une consultation «en ligne» des parties concernées ainsi qu'une série de préoccupations exprimées par le service juridique de la Commission ont entraîné de profondes modifications de la proposition initiale. Celle-ci a finalement été adoptée et publiée par la Commission en juin 2007. Les examens techniques ont d'ores et déjà été lancés dans le groupe de travail compétent du Conseil. Comme d'habitude, les avis du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions sont désormais attendus.

2.17 De toutes parts, l'on souhaite que les examens en cours ne retardent ni ne modifient significativement les propositions d'harmonisation. De manière générale, on s'accorde à penser que les avantages seront diffus; ils seront avant tout liés au commerce mondial et diminueront si l'harmonisation ne peut être atteinte. Au sein de l'UE et pour ses partenaires commer-

ciaux, les coûts augmenteront de manière substantielle si le calendrier de mise en œuvre diffère de celui qui a déjà été fixé pour REACH. Les avantages en matière de santé, de sécurité et d'environnement se feront principalement sentir à l'extérieur de l'UE, dans les pays qui ne disposent actuellement pas de systèmes efficaces propres.

2.18 La mise en œuvre du SGH aura une incidence secondaire sur la législation communautaire en matière de transports et sur une série d'actes législatifs communautaires connexes «en aval» concernant les produits de consommation, le maniement des produits chimiques à des fins spécifiques, le contrôle des produits chimiques dangereux, la santé et la sécurité au travail, les déchets et les produits en fin de vie. Des propositions supplémentaires seront avancées pour couvrir ces domaines si nécessaire au cours des années à venir. Une liste complète des actes législatifs qui seront probablement affectés a été publiée par les services de la Commission en août 2006. Les modifications au règlement (CE) 1907/2006 (REACH) sont incluses dans la proposition à l'étude.

3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 La proposition à l'étude est présentée en trois volumes et sept annexes. La version en langue anglaise compte au total un peu plus de 2 100 pages. Bien que les principaux éléments de la proposition soient contenus dans le volume I, qui ne compte que 64 pages, de nouveaux matériaux, ou des interprétations nouvelles ou révisées d'anciens matériaux, sont disséminés dans l'ensemble du document. Aussi la proposition doit-elle être examinée dans sa totalité comme un élément essentiel du droit communautaire primaire et du droit national affectant les régulateurs, les fabricants, les fournisseurs, les distributeurs, les négociants, les travailleurs et les consommateurs, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

3.2 Le volume II, comprenant l'annexe I, prévoit la classification détaillée et les exigences d'étiquetage pour les substances et mélanges dangereux (154 pages).

3.3 Le volume III, comprenant les annexes II à VII, prévoit une série de règles spéciales pour certains mélanges et substances; une liste des nouvelles mentions de danger et de mise en garde; de nouveaux pictogrammes de danger; les détails relatifs à la classification et à l'étiquetage harmonisés de certaines substances dangereuses; et un «tableau de passage» (430 pages) à destination des utilisateurs qui vise à indiquer les changements entre les exigences de classification et d'étiquetage prévues par la directive 67/548/CEE, d'une part, et les nouvelles exigences et mentions de danger de la proposition de règlement, d'autre part. En outre, une «fiche financière législative» portant sur l'ensemble de la proposition, nécessaire aux fins d'évaluation de la proposition mais relativement dénuée de valeur ou d'intérêt à long terme en tant qu'acte législatif primaire, est comprise, ou plutôt enfouie, à la fin de ce volume.

3.4 Les volumes IIIa et IIIb contiennent les tableaux 3.1 et 3.2 dans l'annexe VI, qui figure dans le volume III comme indiqué ci-dessus. Ensemble, ils expliquent le passage de l'annexe I de la directive existante 67/548/CEE vers le nouveau cadre réglementaire. Il s'agit de près de 1 500 pages énumérant les décisions relatives à la classification et à l'étiquetage de substances dangereuses spécifiques accumulées en quarante années d'évaluation de produits dans l'UE.

3.5 L'évaluation d'impact de la Commission, qui doit être considérée en lien avec les éléments mentionnés ci-dessus, est basée sur des rapports des consultants RPA et London Economics et est relativement brève (34 pages).

3.6 La proposition est présentée comme un règlement fondé sur l'article 95 du traité CE visant à «garantir l'égalité de traitement de l'ensemble des fournisseurs de substances et de mélanges dans le marché intérieur, tout en veillant à un niveau élevé de protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs».

3.7 La proposition reconnaît que le champ d'application de la législation communautaire existante et celui du SGH de l'ONU ne sont pas identiques. Tous deux diffèrent en détail des réglementations sur la classification et l'étiquetage dans les transports qui ont déjà été en grande partie harmonisées. Dans la mesure du possible, les modifications avancées par la proposition à l'étude ont été maintenues au minimum. Dans certains cas, des propositions supplémentaires seront nécessaires, en particulier au cours des phases de mise en œuvre du règlement REACH.

3.8 La proposition adopte certains termes et définitions du SGH de l'ONU, en particulier l'utilisation de «mélange» au lieu de «préparation».

3.9 La proposition reconnaît que la mise en place d'un nouveau système de classification pourrait entraîner un recours à grande échelle aux animaux de laboratoire. Dans tous les cas où cela est possible, il convient d'utiliser des méthodes alternatives. La proposition de la Commission semble interdire expressément l'expérimentation sur des humains et d'autres primates à des fins de classification (en fonction de la distinction incertaine, tant en termes juridiques que linguistiques, dans les différentes langues officielles de l'UE, entre «ne devrait pas être» et «ne sera pas»), bien qu'une telle expérimentation soit permise dans le modèle de SGH de l'ONU.

3.10 Les problèmes liés à la classification des «mélanges» sont reconnus. Les «principes d'extrapolation» visent à permettre la déduction d'effets supposés à partir de produits dont les effets sont probablement semblables.

3.11 La proposition prévoit la possibilité d'utiliser des dénominations communes abrégées pour les substances dénominées seules ou comme composés de mélanges lorsque les dénominations officielles telles que définies par l'Union internationale de chimie pure et appliquée (IUPAC) dépassent 100 caractères. En outre, l'utilisation d'identificateurs de produit (numéro et nomenclature) fournis par le Chemical Abstracts Service (CAS) de l'American Chemical Society se poursuivra. L'utilisation contrôlée des noms génériques identifiant correctement les risques de danger sans menacer les droits de propriété intellectuelle liés à la composition précise d'un mélange est maintenue, conformément à la législation existante.

3.12 La période de transition nécessaire entre les deux systèmes est examinée en détail. La proposition reconnaît clairement que les nouveaux critères doivent être appliqués dans un premier temps aux «substances», et ensuite aux «mélanges». Pour ne pas imposer des charges inutiles aux entreprises, celles-ci ne seront pas tenues de rappeler ou d'étiqueter à nouveau les

produits (substances ou mélanges) qui transitent déjà par la chaîne d'approvisionnement au moment où les dispositions en matière d'étiquetage deviendront applicables.

3.13 Les États membres devront désigner des autorités chargées de l'application et de l'exécution du règlement et fixer les sanctions appropriées qui seront applicables en cas de non-respect. Il est noté qu'une bonne coopération entre toutes les autorités compétentes est essentielle.

3.14 En principe, le règlement sera applicable à tout mélange et substance, sauf dans les cas où d'autres actes législatifs communautaires prévoient des règles plus précises. Les produits suivants sont exclus du champ d'application du règlement: cosmétiques, arômes, additifs alimentaires, nourriture pour animaux et produits vétérinaires, certains dispositifs médicaux; produits régis par des règles liées à l'aviation civile, au transport par route ou par rail, ainsi que les munitions (à l'exception des explosifs commercialisés à vocation décorative, c'est-à-dire les feux d'artifice).

3.15 Les déchets tels que définis par la directive 2006/12/CE ne peuvent, en vertu de la proposition à l'étude, être classifiés comme une substance, un mélange ou un objet au sens du règlement, et sont donc exclus de son champ d'application.

3.16 Les alliages sont toutefois considérés comme des mélanges, conformément au point 41 de l'article 3 du règlement (CE) 1907/2006 (REACH), et sont dès lors inclus dans le règlement à l'étude, comme le sont sans doute les véritables «mélanges» (par opposition aux «préparations») de substances présentes dans la nature comme les minerais métalliques et autres, ou les extraits végétaux.

3.17 Les exigences d'étiquetage sont modifiées par rapport au système communautaire existant, tant en ce qui concerne la présentation que le contenu. Certains pictogrammes existants sont remplacés; de nouveaux sont ajoutés pour la première fois. Les expressions standard en matière de «risque» et de «sécurité» actuellement autorisées sont remplacées par des «mentions d'avertissement», des «mentions de danger» et des «mentions de mise en garde».

3.18 Toutes les mentions approuvées citées ci-dessus sont définies dans chaque langue officielle de l'UE et doivent être utilisées le cas échéant sur chaque étiquette, en fonction du pays où le produit sera vendu à l'utilisateur final. Des notices multilingues peuvent être utilisées, bien que l'espace disponible devienne de plus en plus limité. (Dans certains cas particuliers, il se peut bien sûr que les étiquettes et la documentation connexe doivent être traduites vers des langues non officielles mais juridiquement nécessaires, comme le gallois, ou vers d'autres langues, comme le russe, le turc, l'arabe et le hindi, afin de satisfaire les besoins de groupes autochtones ou immigrants spécifiques).

3.19 La proposition reconnaît que dans l'UE, le processus de classification, et donc d'étiquetage et d'emballage, est caractérisé par une mise à jour permanente, à mesure qu'apparaissent de nouvelles informations et connaissances ou que changent les exigences législatives et les méthodes de test. Le document à l'étude définit les modifications nécessitant des mesures et les procédures à suivre dans ce cas.

3.20 Il est prévu que le règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne. La législation existante en matière de classification, d'étiquetage et d'emballage des substances pourra être utilisée jusqu'au 1^{er} décembre 2010 au plus tard, coïncidant ainsi avec la date limite d'enregistrement prévue par le règlement REACH. Pour les mélanges, la législation existante en matière de classification, d'étiquetage et d'emballage pourra être utilisée jusqu'au 1^{er} juin 2015. À partir de cette date, seule la nouvelle législation sera d'application.

4. Observations générales

4.1 Les Nations unies, agissant au nom de tous ses pays membres, ont proposé un modèle de système général harmonisé (SGH) pour les critères et les processus utilisés lors de la classification, de l'étiquetage et de l'emballage de produits chimiques. Les États membres de l'UE ont convenu que le modèle devrait être mis en œuvre, idéalement avant 2008. La Commission a proposé que cette mise en œuvre revête la forme d'un règlement actuellement à l'examen.

4.2 Le CESE soutient vivement l'objectif d'harmonisation mondiale, la forme et la base juridique de la législation proposée, et le fait que le calendrier de mise en œuvre proposé coïncide avec la première grande date limite pour l'enregistrement des substances prévue par le règlement (CE) 1907/2006 (REACH).

4.3 Le CESE note en outre qu'il faudra de la souplesse pour gérer les deux systèmes en parallèle, en particulier dans le cas des «mélanges» qui sont bien souvent des mélanges de mélanges. En effet, leur durée de conservation varie de produit à produit et peut être longue, se mesurant en mois voire en années. Il est peu probable que la transition soit entièrement limitée à la période proposée, bien que cela ne remette heureusement pas en question l'efficacité du processus. Si l'on ne fait preuve d'une telle souplesse, les coûts de lancement augmenteront et les avantages prévus à long terme pourraient ne pas se concrétiser.

4.4 Par ailleurs, le CESE note et approuve les remarques liminaires de l'évaluation d'impact de la Commission: «à long terme, la mise en œuvre du SGH semble profitable (...) sous la forme d'économies de coûts liés aux échanges qui dépasseront en définitive le coût unique nécessité par la mise en œuvre», même s'il conviendra de suivre les coûts de mise en œuvre afin de garantir des avantages nets également à court terme et d'éviter d'imposer des dépenses et une charge administrative inutiles aux PME».

4.5 Le CESE prend également acte de l'avis exprimé par la Commission dans la fiche financière législative: La présente proposition législative concerne la mise en œuvre d'un accord international. Même une évaluation ex ante négative n'empêcherait pas la Commission de présenter une telle proposition législative, puisqu'il n'existe aucune autre option stratégique. Une évaluation ex post négative n'amènerait pas la Commission à renoncer à son engagement de mettre en œuvre le système de classification et d'étiquetage qui fait l'objet d'un accord au niveau international.

4.6 En d'autres termes, la Commission estime qu'elle n'avait pas d'autre choix que celui de présenter la proposition, quel que soit l'équilibre prévu ou véritable entre coûts et avantages finaux. Le CESE convient que cette position est empreinte de réalisme étant donné les circonstances mais déplore que l'évaluation

d'impact, bien qu'elle ne soit pas un élément essentiel du processus décisionnel, n'ait pas examiné plus avant les coûts probables de la mise en œuvre, afin que des mesures d'atténuation puissent être prévues au cours de la phase préparatoire. Le fait que RPA, entreprise de consultance employée par la Commission, ait élaboré une analyse détaillée (et contradictoire) portant uniquement sur un secteur touché (certains produits de consommation) laisse entendre que de telles études auraient pu être effectuées à plus grande échelle et certainement de manière plus efficace si les ressources financières, le temps et la volonté y avaient été consacrés. Comme pour tout processus d'harmonisation, le risque d'escalade des coûts et de disparition des avantages n'est que trop évident.

4.7 Il est par exemple difficile de voir quelles pourraient être les retombées positives en matière de santé, de sécurité et d'environnement au sein de l'UE en raison du passage d'un système établi de longue date et parfaitement fonctionnel à un autre système, tout aussi valable mais inconnu. À court terme, l'existence parallèle de deux systèmes aux mentions, expressions et pictogrammes divergents pourrait même nuire à la protection des consommateurs. Un programme coordonné d'éducation et de formation à destination du secteur de la distribution contribuerait à réduire ce risque.

4.8 Il est par ailleurs conceptuellement malaisé de comprendre comment les retombées positives sur le commerce mondial se concrétiseront, alors que la proposition de l'ONU est mise en œuvre avec des calendriers et des interprétations des exigences fondamentales qui diffèrent selon les pays. La mise en œuvre précoce au Japon et en Nouvelle-Zélande a déjà suscité des préoccupations en Europe. Aux États-Unis, qui comptent actuellement 4 ou 5 systèmes utilisés en parallèle, la mise en œuvre est loin d'être achevée. En outre, bien que les étiquettes et les fiches de données de sécurité nécessaires aient été harmonisées, il va de soi que différentes versions linguistiques resteront nécessaires pour les biens échangés sur le marché mondial.

4.9 Il s'agit dès lors dans le meilleur des cas du début d'un processus mondial d'harmonisation, à l'instar de celui qui a déjà été opéré entre les États membres de l'UE, qui va désormais nécessiter le même niveau de ressources, de systèmes et de processus d'appui afin de fonctionner au niveau mondial. Ce sera là un rôle inhabituel pour la Commission; aussi importe-t-il qu'elle consacre assez de ressources afin de veiller à ce que les inévitables modifications, mises à jour et adaptations aux progrès techniques soient apportées à la proposition actuelle efficacement et en temps opportun. Il n'est pas sûr que la fiche financière ou les propositions en matière de comitologie et de suivi ultérieur constituent des instruments appropriés pour cette tâche.

4.10 Il convient d'adresser des observations semblables aux Nations unies, afin de veiller à ce qu'une harmonisation complète non seulement des critères de classification, mais aussi de la véritable classification déterminée et utilisée comme base pour l'étiquetage et l'emballage ultérieurs, puisse être atteinte dès que possible pour les produits chimiques de base échangés à grande échelle sur le marché mondial, et ensuite pour la majorité des produits de consommation échangés à grande échelle sur le marché mondial. Dans les deux cas, il sera essentiel de maintenir une coopération étroite et permanente entre les fabricants de produits et les régulateurs concernés.

4.11 Dans l'UE, la Commission doit encore régler un double problème: traiter les nombreuses interactions, qui restent en grande partie indéfinies, avec sa propre législation «en aval», et reconnaître et satisfaire les besoins de secteurs spécifiques, en particulier pour les produits de consommation. Étant donné que les deux systèmes devraient présenter le même degré d'efficacité, il devrait être possible de faire preuve d'un peu de souplesse afin de veiller à ce que le cadre général de la proposition soit fixé dès que possible.

4.12 De même, tant les travailleurs (sur leur lieu de travail) que les consommateurs (dans un commerce de détail, lors d'achats en ligne ou plus tard à la maison) devraient continuer à bénéficier du meilleur niveau de protection possible en matière de santé et de sécurité. Les deux environnements, ainsi que les besoins d'information et les services d'aide mis à disposition des personnes concernées diffèrent toutefois largement. La proposition à l'étude ne reconnaît qu'en partie cet état de fait. Il n'est pas nécessaire d'adopter une approche universelle. Il convient de reconnaître que récemment, la manière dont les consommateurs effectuent leurs achats a évolué, notamment par le biais d'internet. Il y a lieu que les besoins professionnels des services d'intervention d'urgence, des services de santé en première ligne et des centres antipoison, par exemple, soient également pris en considération pour ce qui est du contenu des étiquettes et de la pertinence des informations qui y sont mentionnées.

4.13 Il convient également de reconnaître l'existence et la valeur d'autres sources d'information outre l'étiquette, en particulier pour les consommateurs, qui peuvent faire des choix informés grâce aux conseils d'organisations de consommateurs ou à l'information mise en ligne par la plupart des fabricants et des fournisseurs. L'affirmation audacieuse de la Commission, selon laquelle «l'étiquette est le seul vecteur de communication avec les consommateurs» est dès lors une simplification abusive. Pour les personnes se basant uniquement sur l'étiquette, sans doute longtemps après l'achat du produit, il est absolument indispensable de présenter des informations claires, concises, compréhensibles et pertinentes. Pour les autres, éventuellement désireuses de creuser le sujet, des informations supplémentaires peuvent être aisément obtenues en vertu du droit communautaire en vigueur ou des bonnes pratiques commerciales. Les nombreux choix personnels en matière d'achats exclusivement fondés sur la loyauté à une marque fonctionnent dans les deux sens: un produit peut être considéré sûr pour la simple raison qu'il est fabriqué par une société X; et la valeur de cette loyauté du consommateur pour la société X garantit que ses produits restent effectivement sûrs, conçus et fabriqués à nouveau, ou retirés de la vente si ce n'est pas le cas. (Le récent rappel volontaire et certainement très coûteux, à l'échelle mondiale, de jouets et autres biens de consommation, en raison du non-respect des contrôles de qualité internes, en constitue un exemple clair).

4.14 Pour les travailleurs, comme pour tous ceux qui pénètrent sur un lieu de travail, les expositions sont généralement plus importantes et/ou plus longues et la nécessité de maintenir les normes de santé et de sécurité les plus élevées est une priorité constante pour toutes les personnes concernées. Dans ce cas, les emballages et les quantités qu'ils contiennent sont généralement de plus grande taille, et les étiquettes peuvent être plus détaillées. Ici, les informations supplémentaires ne manquent pas non plus; en effet, la plupart de ces informations doivent être transmises en vertu du droit communautaire ou autre avant

ou lors de la fourniture de matières premières ou de produits semi-finis destinés à être transformés. Un site internet américain mentionné dans un rapport d'information du CESE sur REACH (en février 2005), qui disposait à l'époque de 1,4 million de fiches techniques sur la sécurité des substances, en compte aujourd'hui plus de 3,5 millions, et affirme ajouter 10 000 nouvelles fiches chaque jour. Des fiches de données de sécurité pour les substances comme pour les préparations, présentées au format européen et dans les langues nationales, peuvent être obtenues de la plupart des fabricants et fournisseurs, ainsi que de certaines sources centralisées, et doivent bien sûr être fournies au consommateur européen avant qu'un produit ne puisse être vendu. Étant donné que ces fiches doivent être fournies par tous les fabricants et fournisseurs dans toutes les langues concernées et pour tous leurs produits, de très nombreuses fiches de données de sécurité sont nécessaires, et doivent être mises à jour régulièrement ou lorsque l'exigent de nouveaux actes législatifs, comme la proposition à l'examen.

4.15 En complément aux sources mentionnées ci-dessus, l'OCDE a lancé en juin 2007 le portail *eChem* qui permet un accès aisé à toute une série de bases de données gérées par ses États membres et ses agences, notamment pour l'UE le Bureau européen des produits chimiques. Ces bases de données, qui contiennent des renseignements sur plusieurs dizaines de milliers de substances différentes produites et commercialisées dans l'UE, répondent à de doux acronymes: il s'agit notamment de ESIS (UE), CHRIP (Japon), HPV (OCDE), SIDS HPVCS (Programme des Nations unies pour l'environnement), HPVIS (Agence de protection de l'environnement des États-Unis), INCHEM (Programme international sur la sécurité des substances chimiques), ainsi que de sources communautaires mieux connues et régulièrement utilisées telles que IUCLID, ORATS, HPVCS, LPVCS, ELINCS et EINECS, et de sites propres à un secteur particulier comme SEED, EUROPHYT, PHYSAN et CAT. Les programmes de soutien coordonnés au niveau mondial tels que *pharmacovigilance* et *cosmétovigilance* veillent à ce que tout effet indésirable d'un produit donné soit consigné rapidement et de manière centralisée. Il convient d'encourager l'extension de ces programmes d'alerte précoce associant l'industrie et les régulateurs à d'autres produits de consommation courante.

4.16 On peut se réjouir de l'existence et de la facilité d'accès de ces sources d'information, d'autant plus qu'elles peuvent être mises à jour, fiche de sécurité par fiche de sécurité, descriptif de produit par descriptif de produit, afin de refléter dans le détail les modifications nécessaires en vertu des différentes mises en œuvre nationales et régionales du SGH, sans imposer de coûts exorbitants à tous les acteurs concernés. Il n'est toutefois pas certain que cet aspect ait été pleinement pris en compte dans l'évaluation d'impact.

4.17 Cependant, cette profusion d'informations en ligne, à laquelle s'ajoute la longueur de la législation d'application, devient lourde, mais aussi juridiquement et intellectuellement problématique pour les régulateurs comme pour les utilisateurs. Dans sa version anglaise finale, le règlement (CE) 1907/2006 (REACH) comptait 850 pages. Les RIP (REACH Implementation Projects) et les notes d'orientation, qui ne sont pas encore achevés, devraient représenter plus de 10 000 pages. Les versions définitives et leur statut légal final restent inconnus. La proposition de SGH actuellement à l'étude fait plus de 2 000 pages. De nouvelles notes d'orientation seront nécessaires, en ce

qui concerne le règlement à l'étude et pour contribuer à la mise en œuvre de la vingtaine d'actes législatifs en aval qui seront concernés, dont la directive 1996/82/CE (Seveso II). Les institutions et les organes compétents de l'UE seront dès lors amenés à produire ou à examiner en un laps de temps court près de 20 000 pages de législation ou de documents annexes pour ce seul domaine. On peut difficilement y voir un modèle pour l'amélioration du cadre réglementaire, ou une manière idéale de promouvoir les objectifs de Lisbonne, ou encore une façon de faire valoir l'idée d'une UE administrativement centralisée à l'écoute et venant en aide aux citoyens européens.

4.18 Cependant, de grands avantages pourront effectivement être retirés si ces problèmes fondamentaux de communication peuvent être surmontés en temps utile. (On pourrait sans doute diviser la législation en modules essentiels: définitions au contenu précis et approuvé; méthodes de test; critères finaux; résultats; processus et procédures nécessaires, etc. Ceux-ci pourraient être publiés et mis à jour séparément avec des calendriers adéquats mais différents, ne nécessitant pas tous une publication simultanée comme le droit primaire.) En définitive, il convient que le SGH, qui est fondé sur des données et généralement applicable, affecte et guide tous les acteurs émettant des observations sur les meilleures manières de protéger la santé humaine, la sécurité et l'environnement. Les retombées positives pourraient alors s'avérer bien plus grandes que le léger accroissement du commerce mondial ou de l'emploi local actuellement cité comme justification économique de la proposition à l'examen.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE note le calendrier serré prévu pour l'adoption de la proposition de règlement, de manière à ce que la mise en œuvre puisse se faire dans les mêmes délais que ceux définis pour REACH, afin de limiter les coûts uniques de lancement. Le CESE note en outre que ce n'est que le début d'un processus mondial qui nécessitera des modifications permanentes de la part de tous les organes régulateurs impliqués, des entreprises et d'autres acteurs directement concernés. Il est dès lors manifestement nécessaire de comprendre et de rectifier autant de problèmes perçus que possible, et de mettre en œuvre l'essentiel de la proposition de manière aussi souple que possible. Étant donné qu'un système de qualité ayant fait ses preuves est remplacé par un autre système dont on espère qu'il aura un niveau équivalent, l'octroi de dérogations spécifiques laissant le temps de résoudre des problèmes présenterait peu de risques.

5.2 À titre d'exemple, l'élaboration et l'inclusion d'un «tableau de passage» transposant l'annexe 1 de la directive existante en l'annexe VI du nouveau règlement, réalisé par les services de la Commission et des experts nationaux, constitue certes un guide utile pour le passage des anciennes aux nouvelles exigences; cependant, l'opération a ignoré les nécessaires processus d'examen et d'approbation sur lesquels ce gros millier de pages de décisions a été fondé. Si ce document est appelé à devenir une loi avec effet immédiat, il convient de consacrer des ressources afin de vérifier ceci en détail, alors que la majorité des entreprises utilisent toutes leurs capacités afin de répondre aux exigences d'enregistrement de REACH. Étant donné qu'il arrive souvent que la législation communautaire soit adoptée avec une partie ou la totalité des annexes restant vides, une approche de ce type pourrait être suivie ici, permettant de conserver le calendrier global. Cela supprimerait en outre les

problèmes de responsabilité en cas de «traduction» ou de «transposition» erronée des exigences qui incombent actuellement, de façon peu satisfaisante, aux services de la Commission. Le fait que ce processus soulignerait bon nombre d'erreurs dans la législation actuelle, en particulier avec l'introduction de nombreuses nouvelles langues pour lesquelles la traduction, dans son sens linguistique habituel, revêt une importance primordiale, n'est que peu rassurant. Étant donné le volume des données, on peut supposer que dans le même temps, de nouvelles erreurs se glissent dans la législation, et qu'elles seront seulement découvertes en temps et en heure par le fabricant ou le fournisseur du produit concerné.

5.3 Des observations du même type valent pour tous les cas où le nouveau SGH renforcera, sans que les conséquences aient été dûment examinées, la sévérité de la classification actuelle et donc de l'étiquetage et de l'emballage, ainsi que d'autres conséquences en vertu de la législation connexe en matière de transports ou d'autres domaines en aval. Cela pourrait être le cas par exemple pour certains produits de consommation courante, comme les détergents ménagers, pour lesquels le nouveau SGH semble imposer un surétiquetage insensé. On cite fréquemment à titre d'exemple: «s'il renverse un détergent habituellement utilisé, l'utilisateur doit retirer tous ses vêtements et les laver dans ce même détergent». Une telle mention ne ferait que discréditer le système et ceux qui l'appliquent. Cela n'amènerait certainement pas les normes les plus élevées en matière de protection de la santé humaine, de la sécurité et de l'environnement. Il apparaît essentiel de recourir avec prudence à la dérogation prévue par l'article 30, paragraphe 1, permettant que soient «omis de l'étiquette» certaines mentions «manifestement superflues».

5.4 Les exigences donnant lieu à une surclassification suscitent également des préoccupations. Bien que cette pratique soit à certains endroits conçue afin de limiter la responsabilité des fabricants, elle n'amène pas vraiment de protection adéquate des travailleurs et des consommateurs. La proposition à l'étude n'opère notamment pas de distinction appropriée entre les produits potentiellement irritants (c'est-à-dire qui peuvent causer dans certains cas des rougeurs ou un gonflement cutanés passagers et réversibles) et les produits corrosifs (c'est-à-dire qui peuvent causer une agression permanente et dans certains cas irréversible sur la peau, comme les acides puissants et les alcalis, ou encore l'oxygène). Le risque de lésions oculaires à lui seul est évidemment plus fréquent et peut dans certains cas être plus grave, au point de causer la cécité; il convient qu'il soit indiqué le cas échéant par un symbole approprié et facilement identifiable. Cette situation est aggravée par les limitations imposées ou volontaires concernant le recours aux essais sur animaux pour des produits désormais proches d'un nouveau critère final et pour lesquels l'étiquetage et l'emballage à des fins de vente au consommateur dépendent de la classification adoptée. Étant donné que les produits concernés par ces cas de figure constitueront probablement plus une exception que la règle, des dérogations temporaires permettraient l'introduction sans délai de la proposition dans son ensemble.

5.5 Le surétiquetage a également des répercussions indésirables en matière d'emballage, les fermetures de sécurité pour enfants étant souvent tout aussi difficiles à ouvrir pour les utilisateurs âgés ou invalides. Les conseils relatifs au maniement et

au stockage en toute sécurité de produits utilisés quotidiennement sont généralement plus utiles que des dispositifs qui les rendent inaccessibles aux utilisateurs, avec pour conséquence que les emballages restent ouverts ou que le contenu est transféré vers des alternatives moins sûres. Avec l'aide d'un étiquetage judicieux, du bon sens commun et d'une observation quotidienne, les consommateurs comprennent que des produits tels que les nettoyeurs pour four et les produits de débouchage doivent être maniés avec beaucoup de précaution. Ils sont également, dans la plupart des cas, tout à fait capables d'utiliser de la poudre à lessiver ou des pastilles de lave-vaisselle sans se blesser. Étiqueter ces produits comme «corrosifs» avec la mention «DANGER» est sans utilité et mine en outre le processus tout entier.

5.6 Les exemples cités ci-dessus soulèvent également la question de savoir dans quelle mesure les différents pictogrammes, mentions et expressions, nouveaux comme anciens, ont été testés face aux perceptions de divers publics dans le monde. Bien qu'il soit trop tard pour changer les propositions existantes de SGH de l'ONU, certaines mentions supplémentaires pourraient s'avérer utiles; des modifications pourraient en outre être proposées, afin d'accroître la clarté. La disparition du pictogramme bien connu représentant une croix de Saint-André en noir sur fond orange est particulièrement déplorable. Il faudra une période considérable avant que les symboles de substitution puissent être identifiés comme il se doit, ce qui induira un accroissement des risques pour les consommateurs en particulier, avant que les nouveaux symboles ne soient pleinement établis. Aussi convient-il de mettre en œuvre (et de financer de manière centralisée) dès que possible des campagnes de sensibilisation dans les magasins afin d'aider toutes les personnes achetant ces produits de détail au quotidien. En outre, il faudra examiner plus avant les besoins de toutes les personnes achetant des biens de consommation en ligne, où une étiquette est rarement visible lors de l'achat.

5.7 En ce qui concerne l'identification des composés d'une préparation ou d'un mélange, la proposition prévoit à juste titre l'utilisation des numéros CAS (qui répertorie actuellement plus de 32 millions de substances organiques et inorganiques aux structures entièrement ou partiellement définies, dont 13 millions sont classifiées comme disponibles sur le marché, souvent en quantités minuscules) et de la nomenclature IUPAC, CAS ou autre pour compléter l'identification. Il faut toutefois noter que cette nomenclature a vocation à définir des structures, et non à identifier des dangers ou des risques. Elle est rarement utile pour les services d'urgence ou les centres antipoison, étant donné qu'il n'existe généralement pas d'antidotes spécifiques. Toutefois, le choix entre provoquer des vomissements ou neutraliser un produit dans l'estomac peut être essentiel pour les premiers soins à apporter à un utilisateur affecté. Il pourrait également s'avérer essentiel de pouvoir obtenir ensuite des conseils plus spécifiques du fabricant, par un contact joignable 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. C'est cette information, plutôt que le nom chimique officiel et la structure moléculaire d'un ou plusieurs composés d'un mélange complexe, qui devrait figurer sur l'étiquette afin d'être utilisée en cas d'urgence.

5.8 Par conséquent, lorsque l'identification d'un composé spécifique, dans la mesure où sa structure chimique absolue est définie, n'a de la valeur que pour un concurrent et entraîne la perte des droits de propriété intellectuelle pour le fabricant

initial, il convient que les mesures de sauvegarde prévues par la directive sur les préparations soient maintenues. En général, ce problème se pose uniquement pour les fluides destinés à améliorer la performance, tels que les lubrifiants et autres préparations de haute technologie, où les consommateurs sont généralement peu exposés et où les dangers généraux sont manifestes, quels que soient les composés spécifiques.

5.9 Cela soulève également le problème de l'utilisation proposée du terme «mélange», qui devrait faire uniquement référence à un système de substances pouvant être séparées physiquement, le distinguant ainsi d'un «composé» ou d'une «substance», qui ne peuvent être séparés. La définition utilisée ici semble faire un amalgame entre plusieurs systèmes matériels de nature différente (minerais métalliques et autres, concentrés et extraits végétaux, qui sont présents dans la nature) et les «préparations», concept qui recouvre les mélanges délibérément construits de composés connus, et dont la dangerosité peut dès lors être raisonnablement déterminée. Les alliages (et les verres) n'appartiennent à aucune de ces catégories et devraient faire l'objet d'une réglementation distincte et plus adéquate, tant dans ce cadre que dans celui de REACH. De même, il n'apparaît pas clairement pourquoi les flux de déchets sont exclus en tant que catégorie, bien qu'ils soient inclus dans certains cas dans l'inventaire EINECS en tant que «substances», dans la rubrique «boues» et «schlamm». Cela semble impliquer qu'un minerai mixte dans son état naturel doit être classifié (sans but apparent, étant donné qu'il n'y a aucune probabilité de contact avec les consommateurs et aucune possibilité de trouver un substitut) tandis que la ferraille ou les vieux papiers mêlés, qui doivent être traités «tels quels» par des processus continus et des opérations de recyclage, en sont exclus. Tous ces produits doivent être maniés avec précaution sur le lieu de travail. Ce n'est toutefois pas la principale raison derrière la classification, et ces produits sont en fait rarement emballés et étiquetés. La réglementation propre à un secteur ou à un lieu de travail offre généralement une protection supérieure.

5.10 Quelle que soit la teneur des définitions, il convient qu'elles soient intégrées dans leur totalité à la proposition à l'étude, et non simplement reprises du SGH ou nécessitant une référence à d'autres documents. Cela serait une bonne occasion de définir pour la première fois le terme «produit chimique» et l'adjectif «chimique». Si «produit chimique» équivaut à «substance», ce qui semblerait être le cas, il convient de le préciser. Cela aurait également le mérite de préciser le champ d'application de cette proposition et d'autres directives et règlements qui s'appliquent bien au-delà des produits de l'industrie «chimique» au sens strict. En outre, cela indiquerait clairement que la traduction du substantif anglais «chemical» («produit chimique» en français) par «substance chimique» dans des langues où n'existe pas de substantif équivalent n'implique pas qu'il existe des substances non chimiques alternatives (et donc supposées non toxiques?). Par ailleurs, on peut espérer que cela permette de limiter l'utilisation d'affirmations partant de bonnes intentions mais dénuées de sens, comme «la plupart des articles contiennent des produits chimiques»⁽¹⁾ (que contiennent les autres articles?) ou «les produits chimiques sont utilisés sur pratiquement tous les lieux de travail»⁽²⁾ (qu'utilise-t-on sur les autres lieux de travail?). Le CESE comprend bien sûr que les définitions utilisées doivent être cohérentes dans l'ensemble de la législation.

⁽¹⁾ Foire aux questions (FAQ) de la Commission européenne au sujet du règlement REACH.

⁽²⁾ Note d'orientation de l'administration britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA) adressée aux Eurodéputés au sujet de la proposition à l'étude.

Cependant, de l'avis du Comité, il est inacceptable qu'un acte législatif soit plus «fondamental» qu'un autre (si cela devait néanmoins être le cas, la proposition à l'étude relève de toute évidence de cette catégorie). En outre, le CESE estime inacceptable que tous les acteurs concernés doivent lire l'entièreté de la législation connexe simplement afin de déterminer quelle signification revêt ou ne revêt pas un mot. C'est d'autant plus important que le processus de traduction vers différentes langues crée des différences qui n'étaient pas présentes dans l'original, ou supprime des distinctions qui étaient vitales. Par exemple, le terme «produit» est utilisé ici de manière neutre pour tout bien pouvant être acheté par un consommateur ou utilisé sur un lieu de travail. Il n'est absolument pas sensé être synonyme du terme «article», qui revêt un sens particulier dans la législation communautaire comme dans d'autres lois. En anglais, la distinction entre «product» et «article» est suffisamment claire, mais ce n'est pas nécessairement le cas dans d'autres langues. Quoi qu'il en soit, il convient de maintenir cette distinction. En outre, il y a lieu d'identifier et d'éviter d'autres confusions linguistiques et culturelles. Par exemple, en Europe, l'expression «environnement sans substances» peut être comprise comme dénotant le vide spatial. Aux États-Unis en revanche, on entend par là une école où il est interdit de boire et de fumer. Dans les médias grand public de bien des cultures, toute personne présentant des traces de «produits chimiques» sur ses mains ou ses vêtements est supposée être un terroriste.

5.11 En tout état de cause, la signification précise que les différents termes sont censés dénoter doit être claire pour tout un chacun, jusque dans le grand public. L'interdiction de l'utilisation du mot «danger» en connexion avec le terme «mise en garde» peut présenter un intérêt pour les experts en étiquetage, mais les deux termes sont fréquemment utilisés dans d'autres communications destinées à réduire les risques. Si les termes anglais «dangerous» et «hazardous», traduits dans les langues officielles de l'UE (et de ses partenaires commerciaux), présentent une différence sémantique, il y a lieu de le préciser. Il est en tout état de cause difficile de les distinguer en anglais. Il convient d'éviter l'utilisation d'abréviations telles que «facteur m», qui n'ont de sens que dans les langues où la traduction de «multiplicateur» commence effectivement par la lettre M. (Le fait que la législation en vigueur fasse constamment référence aux expressions «R» et «S», respectivement pour «risk» et «safety», ne fait que montrer que la législation a été rédigée en anglais, avec peu de considération pour les besoins des locuteurs d'autres langues).

5.12 En ce qui concerne le champ d'application général de la proposition à l'étude, il serait judicieux de prévoir un seuil, fixé sur la base des ventes annuelles, du volume ou du poids de l'emballage, ou de la toxicité connue, afin d'éviter que le processus ne soit submergé par les données de millions de substances transférées en quantités réduites voire minuscules. De même, il serait utile d'ajouter à la série d'étiquettes existant actuellement une étiquette adaptée au transfert de très petites quantités, généralement entre laboratoires, en tant qu'échantillons pour la recherche et le développement, laquelle indiquerait que «le produit n'a pas été testé ni classifié» et qu'il est «réservé à un

usage professionnel». (La nouvelle disposition actuellement proposée, d'exclure les «substances et les mélanges destinés à la recherche et au développement scientifiques» uniquement dans la mesure où ils sont utilisés dans des conditions laissant penser qu'ils ont «des effets mutagènes sur les cellules germinales, cancérogènes ou toxiques pour la reproduction», est inadéquate et devrait être supprimée. Aucun élément n'est avancé pour montrer que les dangers en laboratoire devraient être traités en priorité ou que, contrairement à ce que l'on pourrait penser, toute personne travaillant en laboratoire est exposée à des risques en raison d'un manque de connaissances. Toutefois, si cela s'avérait être le cas, il y aurait lieu de prévoir dès à présent des modifications à la législation communautaire sur les bonnes pratiques à utiliser en laboratoire.)

5.13 Il convient également de veiller à ce que le processus de classification et d'étiquetage proposé reflète pleinement, comme c'est actuellement le cas, les propriétés dangereuses inhérentes à une substance, une préparation ou un mélange commercialisés. Tout élargissement aux petites évaluations de risques informelles ou non réglementées menées par les fabricants ou les fournisseurs afin de couvrir une utilisation à venir possible ou escomptée devrait être supprimé, car il n'est conforme ni au droit communautaire en vigueur ni à la proposition de SGH de l'ONU.

5.14 En ce qui concerne la mise en œuvre, les rapports et les sanctions en cas de non-respect, la proposition transfère non sans raison la responsabilité aux États membres. Elle exige en outre que les dispositions en la matière soient «effectives, proportionnées et dissuasives» et qu'elles soient notifiées à la Commission au plus tard 18 mois après l'entrée en vigueur du règlement. Cependant, le CESE note que la proposition à l'étude est conçue, comme la législation en vigueur, afin d'harmoniser les critères et les processus utilisés au cours de la classification, et non afin d'harmoniser les résultats de cette classification. Il est probable que les sanctions, en raison de leur ampleur, de leur effet et de leur applicabilité, soient bien peu de chose par rapport au désir des fabricants de protéger pleinement et convenablement les travailleurs et les consommateurs dont dépend leur activité. Ainsi, il reste difficile de faire fonctionner l'ensemble de la proposition, conjuguée à d'autres actes législatifs tels que REACH.

5.15 Enfin, il sera nécessaire d'évaluer la qualité des données provenant de différentes juridictions, afin de veiller à ce qu'elles soient comparables et à ce qu'elles permettent de déterminer les dangers intrinsèques posés par des substances nouvelles et complexes, y compris celles dont la composition est inconnue ou variable. Des systèmes de notation existent en la matière, comme par exemple celui de la Society of Chemical Hazard Communications. Des données soumises à un examen critique des pairs sont également disponibles dans le Register of Toxic Effects of Chemical Substances. Il semble qu'un processus concret en la matière, qui devrait sans doute s'opérer à l'ONU, n'a pas été pleinement défini et que les moyens et les budgets n'ont pas été prévus.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur les Indications et dénominations géographiques

(2008/C 204/14)

Le 27 septembre 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur les:

«Indications et dénominations géographiques».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 février 2008 (rapporteur: M. CAMPLI).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 124 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE considère qu'il est judicieux, sur le plan stratégique, de développer et de relancer le débat sur la politique de qualité de l'UE dans son ensemble, en veillant à établir une synergie entre les exigences réglementaires en matière de sécurité des aliments, d'environnement et de considérations sociales, également dans l'optique de la création éventuelle d'un label de qualité UE, et la réglementation visant à valoriser les spécificités des produits et des aliments des différents territoires de l'Union, qui s'appuient sur des normes plus exigeantes.

1.1.1 En matière d'efficacité du système des indications et des dénominations géographiques (IG), le CESE considère qu'il est nécessaire de:

- introduire une plus grande transparence ainsi qu'une simplification des procédures de demande,
- reconnaître pour les activités de contrôle, des organismes publics et/ou privés, à la condition qu'ils soient indépendants et accrédités (conformément à ce que prévoient aussi les normes ISO/EN ⁽¹⁾ concernant l'accréditation des organismes de certification),
- apporter d'autres modifications au cadre réglementaire en matière de litiges, visant à prévenir et/ou gérer ces problèmes, de manière à éviter des contentieux longs et épuisants, en prévoyant par exemple que les États membres doivent agir en cas d'infraction avérée aux normes communautaires ⁽²⁾, en créant des instances de conciliation extrajudiciaire, etc.

Le CESE considère que ces problèmes n'ont été que partiellement pris en compte lors du réexamen qui a débouché sur le règlement (CE) 510/2006 et qu'ils devront être corrigés, dans la mesure où ils pourraient poser davantage de problèmes avec l'élargissement du système aux pays tiers.

1.1.2 En matière d'efficacité, le CESE suggère de prévoir des mesures pour garantir la nécessaire réputation du produit vis-à-vis du marché, par le développement des organisations chargées de la gestion des IG, et pour adopter des cahiers des charges bien définis et réalistes, soutenus par des actions de contrôle réellement indépendantes, efficaces et efficaces.

1.1.3 Le CESE recommande, dès lors, que l'accord nécessaire sur le contenu des cahiers des charges soit assuré lors de la demande d'enregistrement par des critères définis de représentativité de l'association requérante, de manière à pouvoir garantir que certains aspects complexes et controversés fassent également l'objet d'une concertation appropriée.

1.1.4 Par ailleurs, pour ce qui est de l'efficacité, le CESE souligne que les IG doivent être intégrées de plus en plus aux outils essentiels du développement rural dans les États membres, en reliant par tous les moyens possibles l'adoption des IG aux actions prévues par le deuxième pilier, en se référant plus particulièrement aux pays ayant adhéré récemment à l'UE et aux zones défavorisées en général.

1.1.5 Toujours en termes d'efficacité, le CESE estime enfin que le système des IG, considéré comme une opportunité de développement rural, doit s'accorder avec les attentes de plus en plus importantes du consommateur, qui concernent également l'éthique, la société et l'environnement. Cette approche, si elle se traduit par une stratégie de partenariat avec d'autres zones du monde, y compris par une ouverture correctement réglementée et contrôlée pour l'importation de produits comportant une IG et provenant des pays en voie de développement, pourrait renforcer le consensus sur les appellations d'origine et favoriser une négociation multilatérale.

⁽¹⁾ International Organisation for Standardisation.

⁽²⁾ Voir arrêt de la Cour de justice du 26 février 2008 (Affaire «Parmesan»).

1.1.6 En matière de valorisation des produits comportant une IG, le CESE considère qu'il y a lieu de renforcer le soutien aux actions de promotion des marques communautaires dans le but d'apporter aux opérateurs plus d'information et aux consommateurs une meilleure communication, notamment dans les pays où ces produits sont moins développés, afin d'obtenir un renforcement des IG, leur diffusion plus homogène dans l'UE et un accroissement de la demande du marché.

1.1.7 En ce qui concerne la recherche et la diffusion des connaissances relatives à l'impact du système sur les territoires de l'Union européenne et sur les marchés, le CESE préconise de diffuser de manière adaptée et uniforme les résultats des recherches positives réalisées par les différents services de la Commission, dans tous les États membres et auprès de tous les acteurs concernés.

1.1.8 Le CESE recommande d'inscrire les négociations commerciales internationales relatives aux indications et dénominations géographiques dans le cadre d'une plus large politique de coopération internationale. Dans ce contexte, il estime nécessaire de relancer avec davantage de vigueur et de conviction le paquet de négociation multilatérale (extension de l'article 23 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce ADPIC/TRIPS, à tous les produits comportant une IG, enregistrement international, assistance technique aux pays en voie de développement), alors que les négociations bilatérales complémentaires se poursuivent également de manière simultanée et efficace.

1.2 S'agissant plus particulièrement des thèmes suivants, dont la Commission a indiqué qu'ils feraient l'objet du futur réexamen politique (cf. 2720^e session du Conseil de l'UE du 20 mars 2006):

1.2.1 Premier thème: «Le recensement des indications géographiques protégées et des appellations d'origine protégées en tant qu'ingrédients». Le CESE juge nécessaire de définir, avec l'accord de toutes les parties concernées des associations requérantes (consortiums de contrôle, etc.), les critères et paramètres relatifs aux ingrédients IG que doit contenir un produit donné pour que la dénomination de l'indication ou de l'appellation géographique puisse être apposée sur le produit fini.

1.2.2 Deuxième thème: «L'utilisation d'autres instruments tels que les marques de fabrique pour protéger les indications géographiques et les appellations d'origine». Le CESE estime que si l'utilisation de marques enregistrées pour protéger les IG en dehors de l'UE est certainement une possibilité intéressante, elle ne peut cependant pas constituer la solution au problème de la protection internationale des appellations. Il s'agit en effet d'une question complexe (compte tenu du nombre de pays potentiellement concernés), coûteuse (donc réalisable uniquement par les organisations commerciales importantes qui disposent de ressources financières adéquates) et qui n'offre pas une protection totale.

1.2.3 Troisième thème: «L'éventail des produits visés par le règlement, en accordant une attention particulière au sel, au

mélange d'herbes aromatiques, aux produits en osier et aux condiments». Le CESE se félicite de l'évolution de l'ordre juridique communautaire vers l'acceptation de l'introduction de demandes de certification d'origine également pour des produits qui ne sont pas à proprement parler des produits agricoles (sel, mélange d'herbes aromatiques, produits en osier, condiments, etc.), et ce dans l'objectif de valoriser également la culture rurale d'un territoire. Parallèlement, le CESE préconise d'étendre l'introduction de ces demandes à l'ensemble des produits agricoles qui n'ont pas encore été pris en compte.

1.2.4 Quatrième thème: «La détermination de l'origine des matières premières». Dans le contexte général de la conclusion d'accords interprofessionnels volontaires entre toutes les parties concernées prévue par l'actuelle procédure de demande de dénomination, le CESE recommande que, dans le cas des AOP, l'on évalue plus attentivement les aspects liés à l'utilisation des matières premières, compte tenu notamment du fait qu'elles doivent toutes obligatoirement provenir du territoire concerné.

1.2.5 Cinquième thème: «Les critères utilisés pour évaluer le statut générique d'une dénomination». Le CESE recommande, notamment à la lumière du contentieux produit jusqu'à présent, de définir des instruments plus détaillés en mesure de faciliter l'identification de l'historicité et/ou de la réputation d'une appellation, par exemple, une autorité (un jury) qui ferait office de «tampon» et/ou d'organe de contrôle des éventuelles appellations d'origine qui existent déjà dans les différents États de l'Union européenne, ou encore d'autres instances de conciliation extrajudiciaires.

1.2.6 Sixième thème: «La conception des symboles communautaires désignant les indications géographiques et les appellations d'origine protégées». Le CESE considère que l'uniformisation des AOP et IGP sous une marque unique risque de créer une inégalité entre deux situations tout aussi respectables, présentes et enracinées dans les différents territoires. Cependant, compte tenu de la nécessité d'améliorer l'efficacité de la communication à l'égard des consommateurs, il conviendrait de différencier AOP et IG au moyen d'un graphisme plus percutant. Cette différence devrait être accentuée davantage encore (notamment au moyen de symboles différents) par rapport aux autres marques européennes (STG, Agriculture biologique).

1.3 Le CESE souhaite ainsi que dans le cadre de la reprise du débat sur l'évolution de la PAC à l'horizon 2013, la stratégie globale de l'UE soit inspirée par une vision d'ensemble et systématique de tous les défis qui attendent les secteurs européens de l'agriculture et de l'alimentation: une politique de marché qui devra demeurer commune et qui devra également viser à contrer les risques croissants en matière de revenus dus à la volatilité des marchés agricoles, de plus en plus ouverts et mondialisés; une politique de développement rural plus vigoureuse et incisive; une politique de qualité conçue comme un pilier essentiel pour l'avenir de toute l'agriculture européenne; une politique des ressources naturelles et énergétiques qui soit équilibrée et non épisodique.

1.4 Le CESE, enfin, invite les États membres à développer leur initiative destinée à exploiter pleinement le système européen des IGP et des AOP afin de mieux promouvoir aussi bien les produits agricoles de leurs territoires que le modèle agricole européen.

2. Introduction — Le système communautaire des indications et dénominations géographiques: création et évolution

2.1 On constate depuis un certain temps dans la société civile européenne que les consommateurs sont de plus en plus sensibles aux caractéristiques des produits agroalimentaires, ce qui se traduit par une demande de produits de qualité. Face à cette demande, l'UE répond par sa propre politique réglementaire et de valorisation des produits agroalimentaires de qualité, politique dans laquelle sont compris tant les aspects de la sécurité alimentaire («paquet hygiène», traçabilité, etc.) que ceux relatifs à la spécificité de certains produits (marques de qualité: agriculture biologique, IG). C'est dans cette acception que le terme de «qualité» est compris dans le présent avis.

2.2 Une réglementation spécifique a dès lors été élaborée dans le cadre de la politique communautaire, dont le but est la reconnaissance de spécialités locales liées à un lieu d'origine. Il s'agit par exemple de produits locaux dont la qualité ou la réputation est associée à une zone ou à une région de production spécifique ou aux matières premières et méthodes de production utilisées dans une aire géographique déterminée.

2.3 Dans les États membres du bassin méditerranéen, la protection de la dénomination liée au lieu d'origine en tant que moyen d'identification d'un produit alimentaire remonte au début du vingtième siècle. Introduite tout d'abord dans le secteur du vin, elle a ensuite été étendue à d'autres produits agroalimentaires.

2.4 En 1992, la Commission européenne a adopté pour la première fois un cadre réglementaire commun relatif aux dénominations des produits agroalimentaires, applicable à tous les États membres de l'UE. Cette nouvelle réglementation a emprunté certaines définitions, exigences et procédures aux législations nationales en vigueur jusque-là, comme le montre clairement l'étroite relation entre le terme communautaire «*appellation d'origine protégée*», le terme français «*appellation d'origine contrôlée*», le terme espagnol «*denominación de origen*» ou le terme italien «*denominazione di origine controllata*».

2.5 Le cadre réglementaire en question comporte deux volets: le règlement (CEE) 2081/92 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, et le règlement (CEE) 2082/92 relatif aux attestations de spécificité des produits agri-

coles et des denrées alimentaires. Ces deux règlements ont récemment été reformulés, respectivement dans les règlements (CE) 510/2006 et 509/2006 du mois de mars 2006.

2.6 Le règlement (CE) 510/2006 concerne la protection de l'appellation des produits dont le caractère spécifique est déterminé par leur origine géographique, c'est-à-dire les appellations d'origine protégée (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP).

2.6.1 Les produits portant le label AOP possèdent des caractéristiques qui résultent exclusivement du milieu naturel et du savoir-faire des producteurs de la région auxquels ils sont associés. Une AOP implique par conséquent que toutes les étapes du processus de production, à savoir production de la matière première, transformation et préparation, se déroulent dans la zone concernée et qu'il y ait un lien très étroit entre les caractéristiques du produit et son origine géographique. L'huile d'olive de Nyons, le *parmigiano reggiano* et le *shetland lamb* en constituent quelques exemples.

2.6.2 Si les produits affichant le label IGP possèdent eux aussi une caractéristique particulière les associant à une région déterminée, il suffit toutefois qu'une seule étape du processus de production se déroule dans la zone concernée, les matières premières utilisées pouvant par exemple provenir d'une autre région. On peut citer comme exemples d'IGP le saumon de Claire Island (*Clare Island salmon*), l'orange sanguine de Sicile (*arancia rossa di Sicilia*), la bière de Dortmund (*Dortmund Bier*).

2.7 Le règlement (CE) 509/2006 concerne les spécialités traditionnelles garanties (STG), dont le label est utilisé pour les produits présentant des caractéristiques particulières dues à des ingrédients ou méthodes de production traditionnels, et non à leur origine géographique. Au nombre de ces produits figurent le jambon (*jamón serrano*), la bière *kriek*, ou le pain *kalakukko*.

2.8 Les règlements (CE) 509/2006 et 510/2006 ont été adoptés par le Conseil le 20 mars 2006. Lors de cette même session, la Commission a présenté une déclaration sur la prochaine révision politique du fonctionnement du règlement (CE) 510/2006 et son évolution future ⁽³⁾.

2.9 La nouvelle législation sur les appellations de qualité a considérablement simplifié le système. Dans le passé par exemple, les demandeurs devaient présenter une demande d'enregistrement aux autorités compétentes de leur pays, lesquelles transmettaient, après examen, le dossier complet à la Commission européenne, qui procédait à son tour à un nouvel examen complet. Aujourd'hui en revanche, il incombe aux États membres d'examiner les demandes, dans le cadre des règlements et des lignes directrices établies au niveau communautaire. Le rôle de la Commission se limite à une analyse des principaux

⁽³⁾ Voir document du Conseil de l'UE n° 7702/06 ADD 1 (Addendum au projet de procès-verbal; 2720^e session du Conseil de l'UE (Agriculture et pêche) tenue à Bruxelles le 20 mars 2006.

éléments, regroupés dans un *document unique* qui est ensuite publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE). Une autre nouveauté est la possibilité qu'ont les producteurs de pays tiers de transmettre des demandes d'enregistrement directement à la Commission, alors qu'elles devaient auparavant obligatoirement passer par les autorités nationales, lesquelles n'étaient pas toujours disposées ou préparées à les examiner.

2.10 Le 5 février 2007, la Commission a organisé une «Conférence sur la certification de la qualité alimentaire». Elle a étendu sensiblement l'éventail des thèmes à traiter (systèmes de certification, systèmes de marque), et a inclus la question fondamentale de la santé des aliments, c'est-à-dire la qualité entendue comme système de sécurité alimentaire de l'Union européenne. Ce n'est pas un hasard si la première conclusion de la conférence indique que: «tout aliment (européen), produit au sein de l'UE ou importé, répond à des normes de production élevées en matière de sécurité et d'hygiène»⁽⁴⁾.

2.10.1 Il convient néanmoins de souligner que le Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, composé de représentants de la Commission européenne et des États membres, a conclu, le 20 décembre 2004, que la traçabilité ne constituait pas une exigence «pertinente» concernant les aliments importés. Le CESE ne partage pas cette affirmation.

2.11 À la lumière des résultats et des conclusions de la conférence de février 2007, la Commission a décidé d'élaborer un «Livre vert sur la politique de qualité de la production agricole européenne». Ce Livre vert, annoncé pour octobre 2008, accordera une place importante au thème des IG et pourra être suivi par des propositions législatives.

2.12 Dans le même temps, la Commission (plus précisément la DG «Agriculture et développement rural») est en train de mettre en place une évaluation interne de l'actuel système de protection des indications géographiques, dont les résultats sont attendus pour juillet 2008.

2.13 C'est dans le contexte général ainsi tracé que le CESE propose le présent avis d'initiative, lequel n'a toutefois pas pour ambition d'analyser les multiples facettes et problématiques de la politique de qualité énoncées aux paragraphes précédents, mais de se concentrer sur l'efficacité et l'efficacé du système européen des indications et appellations géographiques et sur la question des négociations commerciales multilatérales et bilatérales y liées.

2.14 Les travaux effectués jusqu'à présent et la position du CESE sur le thème à l'examen sont résumés dans l'avis d'initiative sur «La mise en valeur des produits agricoles typiques de qualité en tant qu'instrument de développement dans le contexte d'une nouvelle PAC» (rapporteuse: M^{me} SANTIAGO)⁽⁵⁾. Par ailleurs, dans son avis sur «Le futur de la PAC» (rapporteur: M. RIBBE)⁽⁶⁾, le CESE insiste sur la nécessité d'orienter l'agriculture européenne vers une production sûre et de qualité.

3. Observations générales

3.1 L'application du système et ses résultats: efficacité et efficacité

3.1.1 Le système mis en œuvre par le règlement (CEE) 2081/92 s'est révélé efficace dans son ensemble. Le CESE souhaite cependant attirer l'attention de la Commission sur certaines lacunes fonctionnelles mises en évidence au fil du temps, plus particulièrement dans les trois domaines suivants:

- la procédure d'approbation des cahiers des charges, souvent excessivement lente, incompatible avec les exigences des demandeurs (difficultés concernant la planification des ventes, stratégies de communication, etc.), ce qui nuit notamment aux appellations d'origine susceptibles d'être les plus répandues et les plus visibles sur le marché,
- les contrôles, parfois confiés à des organismes qui ne sont pas toujours à l'abri d'éventuels conflits d'intérêts ou qui ne font pas preuve de l'indépendance requise pour exercer correctement un contrôle indépendant,
- les critères d'évaluation des appellations, basés notamment sur l'historicité, la réputation et la diffusion, ainsi que la question du statut générique éventuel, posent fréquemment des problèmes dans la mesure où des contestations ou des recours sont souvent introduits ultérieurement, tant au niveau de l'UE qu'à l'extérieur de celle-ci.

3.1.2 Dans l'ensemble, le système s'est révélé efficace. Les produits concernés appartiennent à pratiquement toutes les catégories: végétaux et animaux, frais ou transformés, boissons, produits de la pêche, épices, etc., comme l'indique le tableau suivant, qui fournit des données actualisées à décembre 2007, dont il ressort que le nombre total d'AOP et d'IGP est de 772. Si on analyse plus particulièrement le nombre des produits enregistrés, par exemple au cours de la période 2000-2006, on s'aperçoit que les AOP ont augmenté de 22 % et les IGP de 40 %, ce qui représente une augmentation moyenne globale de 29 % en à peine 5 ans.

⁽⁴⁾ Voir: http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/conclusions_en.pdf

⁽⁵⁾ JO C 284 du 14.9.1998, p. 62.

⁽⁶⁾ JO C 125 du 27.5.2002, p. 87.

ANNEXE I: Indications et dénominations enregistrées par la DG «Agriculture» au 15/12/2007 (http://ec.europa.eu/agriculture/qual/fr/1bbaa_fr.htm)

	DE	AT	BE	CY	DK	ES	FI	FR	EL	HU	IE	IT	LU	NL	PL	PT	CZ	UK	SK	SI	SE	CO	Tot
Fruits, légumes et céréales	3	3	0	0	1	34	1	27	32	0	0	53	0	2	0	22	0	1	0	0	0	0	179
Fromages	4	6	1	0	2	19	0	45	20	0	1	33	0	4	1	12	0	12	0	0	1	0	161
Viande (et abats frais)	3	0	0	0	0	13	0	50	0	0	1	2	1	0	0	27	0	7	0	0	0	0	104
Huiles et autres matières grasses/huiles d'olive	1	1	1	0	0	20	0	9	26	0	0	38	1	0	0	6	0	0	0	1	0	0	104
Produits à base de viande	8	2	2	0	0	10	0	4	0	1	1	29	1	0	0	28	0	0	0	0	0	0	86
Eaux minérales	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Produits de la boulangerie, pâtisserie, confiserie, biscuiterie	4	0	1	1	0	7	0	3	1	0	0	3	0	0	0	0	4	0	1	0	1	0	26
Autres produits d'origine animale (œuf, miel, produits laitiers divers sauf beurre, etc.)	0	0	0	0	0	3	0	6	1	0	0	2	1	0	0	10	0	1	0	0	0	0	24
Autres produits de l'annexe I (épices, ...)	0	0	0	0	0	4	0	7	1	0	0	4	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1 (*)	21
Bières	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	17
Poissons, mollusques et crustacés	3	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	13
Huiles essentielles	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Gommes et résines naturelles	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Foin	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTAL	69	12	5	1	3	111	1	155	85	1	4	165	4	6	1	105	10	29	1	1	2	1	772

(*) Café de Colombie.

3.1.3 Le système des indications géographiques a fait l'objet d'études et de recherches spécifiques (cf. projets DOLPHINS 1999-2003 et Siner-GI 2004-2008, financés par la DG Recherche) (⁷), dans le cadre desquelles il a été analysé sous différents points de vue. Ces projets, qui se sont succédé, ont mis en évidence des aspects importants concernant l'efficacité des indications géographiques communautaires.

3.1.3.1 Sur cette question, le CESE souligne tout d'abord l'existence d'un problème concernant l'organisation et la «gestion» des IG (des recherches et études spécifiques ont été coordonnées en la matière par le professeur Bertil Sylvander de l'Institut national de la recherche agronomique à Paris et par le professeur Filippo Arfini de l'université de Parme, en partenariat avec la Commission européenne. Cette dernière estime que l'on peut identifier trois types de gestion:

- une gestion «territoriale», qui privilégie la participation de tous les acteurs concernés du territoire (institutions, entreprises, associations, etc.),
- une gestion «sectorielle», qui privilégie uniquement les acteurs concernés de la filière (le territoire n'est qu'un «contenant»),
- une gestion «corporative», qui privilégie seulement certains acteurs de la filière, lesquels peuvent également adhérer par pur opportunisme.

Cependant, pour des raisons d'efficacité, une distinction est établie entre une gestion «forte» et une gestion «faible», étant entendu qu'une gestion «forte» implique une gestion susceptible de garantir la réputation d'un produit donné vis-à-vis des différents utilisateurs et, en particulier, des consommateurs.

3.1.3.2 Le CESE fait en outre observer que le succès commercial des indications géographiques reste marginal et ne parvient à se développer que s'il y a en amont des réalités bien structurées et liées à des produits à fort contenu, et gérées par des organisations commerciales à même de créer des réseaux d'entreprises et des stratégies commerciales efficaces. La transmission des contenus et des valeurs qualitatives et, le cas échéant, territoriales d'un produit portant une IG est un élément déterminant du succès d'une appellation d'origine. Bien entendu, l'«historicité» d'une IG constitue un atout, mais elle ne remplace pas des mesures plus fortes de soutien aux organisations et de communication, qui sont indispensables.

3.1.3.3 Le CESE souligne cependant que le poids et la valeur économique et sociale du système des IG ne peuvent être mesurés uniquement à l'aide d'un indicateur numérique/statistique destiné à évaluer la part de la production brute susceptible d'être écoulée. En effet, les effets et les incidences des IG sur un territoire donné ou sur la balance commerciale d'un État donné et de l'UE englobent toute une série d'aspects de la réalité économique et sociale, qui dépassent largement le seul secteur agricole.

3.1.4 De l'avis du CESE, l'un des aspects très intéressants des IG est la relation entre celles-ci et le développement rural. Alors qu'ils étaient initialement destinés à protéger les produits, les labels d'origine sont en effet souvent devenus un bon moyen de valoriser la typicité culturelle de toute une aire géographique. On comprend dès lors aisément les opportunités que l'extension du système des IG, notamment à des produits d'origine non

agricole, est susceptible de créer et à quel point cette démarche s'inscrit dans la ligne des orientations communautaires établies depuis longtemps en matière de développement rural (Livre vert de 1985; communication sur «L'avenir du monde rural» de 1988; déclaration de Cork de 1995).

3.1.4.1 Dans le cadre de son rôle de promoteur de la culture, le produit typique peut et doit être un moteur de la relance économique dans les zones rurales, surtout les plus désavantagées. Cet aspect des choses ne doit cependant pas être envisagé uniquement dans une optique communautaire. Le CESE souligne, que compte tenu du système européen actuel et de l'utilisation éventuelle des marques communautaires par des pays tiers, la combinaison des notions d'IG et de développement rural et son application successive dans la pratique revêtent un intérêt particulier pour les pays en développement. En effet, selon certains avis pertinents et autorisés émis au niveau international (FAO, Banque mondiale), il existe un parallélisme logique entre la notion d'IG et ce que les pays en développement appellent le «savoir-faire local», ou, plus simplement, la tradition. Les guides d'utilisation des IG (qui comportent les procédures et les règles communautaires) que la FAO et la Banque mondiale élaborent et diffusent dans les pays en développement vont dans ce sens.

3.1.5 De l'avis du Comité, les retombées positives des IG sur les aspects environnementaux dans les territoires concernés constituent un aspect supplémentaire à ne pas négliger. En effet, les productions typiques font l'objet de pratiques de production et/ou de transformation basées dans une large mesure sur des procédures qui, vu leur référence aux traditions, utilisent très peu — ou pas du tout — de procédés techniques potentiellement dangereux pour l'environnement et/ou ont recours à des systèmes agricoles non intensifs et donc favorables à la biodiversité et à la protection du paysage et de l'environnement.

3.1.6 Sur le plan de l'efficacité, il convient de tenir compte également des changements susceptibles de se produire à l'avenir. De l'avis du CESE, il est en effet des signes qui laissent présager une évolution éventuelle de certaines situations dont on considérerait jusqu'ici qu'elles ne se modifieraient pas. Par exemple, de nombreuses industries et chaînes multinationales de distribution alimentaire prennent des initiatives qui prévoient d'intégrer dans leur offre des produits porteurs d'IG, outrepassant ainsi en partie les politiques internationales de marque et les stratégies du marché mondialisé qui avaient jusqu'à présent récusé la nécessité et le caractère licite des dénominations d'origine. Ce phénomène constitue un précédent très intéressant, dont l'évolution pourrait être essentielle pour le développement des IG.

3.1.7 Dans le contexte ainsi tracé, certaines études montrent qu'à la faveur d'une évolution de la typologie de la production intérieure, une brèche est en train de s'ouvrir dans l'opposition dont les États-Unis font preuve à l'égard du modèle européen des IG (en raison d'une situation agroalimentaire très différente et de stratégies commerciales souvent opposées). On commence à voir fleurir, y compris sur le territoire américain, les premières maisons de production qui lient le succès de leurs produits également à leur provenance et déplorent l'absence d'une protection adéquate. Un exemple notoire est celui des vins californiens

(⁷) Voir: www.origin-food.org.

de la *Napa Valley*. Un autre exemple, plus récent, est celui d'autres produits provenant de divers États des États-Unis et du Canada (Orange de Floride, Bleuets du Lac Saint-Jean) qui se heurtent à des pratiques d'appellation plagiée et de distorsion de la concurrence intérieure ou limitrophe.

3.1.8 Le CESE note par ailleurs que, d'une manière générale, les consommateurs ont tendance à attribuer de l'importance à l'origine des produits, considérée comme une caractéristique qui influence leur choix en matière d'achats (voir par exemple certaines conclusions du projet européen TYPIC — 2005 et de DOLPHINS — 2002). De la même manière, les consommateurs semblent disposés à payer plus cher pour avoir la garantie qu'ils achètent des produits d'origine, ceux-ci étant en général considérés comme des produits présentant une qualité et un degré de sécurité supérieurs. Les questions émergentes de l'identification de l'origine des matières premières et de l'utilisation de produits IG comme ingrédients dans les préparations alimentaires s'inscrivent également dans ce contexte.

3.1.8.1 Le CESE constate toutefois que la reconnaissance des modèles de certification européens, de leurs logos et des étiquettes est encore peu répandue et très variable. Une recherche effectuée par le Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM) intitulée «Identité et qualité des produits alimentaires méditerranéens (Paris, 2007)», révèle que 80 % des citoyens européens n'ont jamais entendu parler des AOP et 86 % des IGP. Toutefois, lorsqu'on pose la même question en faisant référence aux appellations nationales correspondantes («denominación de origen» en Espagne ou «appellation d'origine contrôlée» en France), ce pourcentage diminue de façon significative. Cette situation pose un problème évident de communication et de promotion vis-à-vis du consommateur au niveau communautaire.

3.2 *Le système européen et les négociations commerciales multilatérales et bilatérales*

3.2.1 Un intérêt stratégique

3.2.1.1 En septembre 2003, la tenue et, ensuite, l'échec de la Conférence ministérielle de Cancun ont montré que les négociations commerciales ne sont désormais plus seulement une enceinte où l'on traite des prix et des tarifs dans le but de faciliter l'accès aux marchés divers et réciproques, mais qu'elles sont aussi et parallèlement le lieu où se confrontent des modèles de production (c'est-à-dire des histoires, traditions et types de production et d'alimentation). La connaissance et l'appréciation réciproque des différentes traditions de production et d'alimentation sont un préalable indispensable notamment au succès des négociations commerciales.

3.2.1.2 Dès lors, lorsque la Communauté européenne siège à la table des négociations commerciales internationales, elle confronte son modèle social et économique spécifique avec d'autres modèles légitimes. Aussi le CESE considère-t-il que la force et la crédibilité des initiatives de négociation de la Communauté européenne peuvent être efficaces pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une politique en matière de relations extérieures qui englobe notamment les négociations sur la protection de la propriété intellectuelle et sur le commerce. Si elles s'inscrivent dans ce contexte, les politiques de qualité peuvent elles aussi se concevoir comme un ensemble de règles compatibles avec une conception plus vaste et plus générale de la politique de coopération internationale qui, à l'heure actuelle, est de plus en plus vitale pour la stabilité dans le monde.

3.2.2 Le processus réglementaire

3.2.2.1 On le sait, l'un des principes fondamentaux de l'ordre juridique communautaire est la libre-circulation des marchandises dans le marché unique européen (article 23 du traité CE). Ce principe a connu des difficultés d'application en raison des législations très différentes en vigueur dans les États membres, différence qui s'inscrit par ailleurs historiquement dans un cadre d'accords et de règles internationaux complexes, contradictoires et non harmonisés, d'autant plus préoccupant dans un contexte de marchés mondialisés. Aussi la nécessité de garantir une concurrence loyale entre les acteurs commerciaux dans un marché toujours plus ouvert acquiert-elle une dimension plus stratégique. Une réglementation cohérente des IG peut à cet égard apporter une contribution positive.

3.2.2.2 Sur le plan interne, des progrès importants ont été progressivement accomplis sur la voie d'une harmonisation par la méthode jurisprudentielle, grâce aux arrêts de la Cour de justice de l'UE, qui se sont articulés dès le départ autour du principe de la reconnaissance mutuelle.

3.2.2.3 Sur le plan international, le chemin vers une approche commune en matière d'indications géographiques s'inscrit dans le cadre de négociations et d'accords pour la protection de la propriété industrielle dans un premier temps, et de la propriété intellectuelle ensuite. De la Convention de Paris (1883, — 169 États membres), à l'Accord de Lisbonne (1958, — 23 États membres) en passant par l'Accord de Madrid (1891, — 34 États membres), le principe selon lequel le produit est lié à un territoire d'origine est certes reconnu, mais dans un cadre qui reste très insatisfaisant du point de vue de la certitude juridique, des contrôles et des possibilités d'imitations frauduleuses.

3.2.3 Les ADPIC/TRIPS: le point d'arrivée et la pierre d'achoppement de ce processus

3.2.3.1 L'accord sur les ADPIC/TRIPS, signé en 1994, comporte une section spécifique relative aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, consacrée aux indications géographiques:

- a) définition des IG (art. 22),
- b) normes de protection générale des IG de tous les produits (art. 22, par. 2 — 22, par. 4),
- c) protection additionnelle des IG pour les vins et les spiritueux (art. 23),
- d) négociations futures et exceptions (art. 24).

3.2.3.2 La terminologie adoptée dans les accords internationaux pour établir le lien entre un «lieu» et un «produit» dépend de «l'étroitesse» de ce lien: **indication de provenance** (Madrid 1891), **indication géographique** (ADPIC/TRIPS 1994), **appellation d'origine** (Lisbonne 1958). En résumant à l'extrême, on pourrait dire que toutes les appellations d'origine sont des indications géographiques, alors que toutes les indications géographiques ne sont pas des appellations d'origine. Une reconstitution de la taxinomie des différents types de produits liés au territoire effectuée sur la base des accords internationaux a été présentée dans la thèse de doctorat de Sabrina CERNICCHIARO (université de Parme), intitulée «Analisi della Politica di riconoscimento internazionale delle indicazioni geografiche» (Analyse de la politique de reconnaissance internationale des indications géographiques).

3.2.3.3 L'accord ADPIC/TRIPS est une étape importante dans l'histoire des accords visant à protéger la propriété intellectuelle des produits qui touchent au commerce international. Toutefois, dans le même temps, il a laissé de nombreux aspects décisifs irrésolus. Il a introduit une définition commune de l'IG, désormais adoptée par 151 États membres, et a défini un système unitaire de résolution des conflits. Néanmoins, il comporte au moins trois lacunes graves:

- a) l'introduction d'un principe de protection négative (les États peuvent empêcher l'utilisation incorrecte d'une IG);
- b) l'introduction timide et incertaine du «système multilatéral de notification et d'enregistrement» (à tel point que deux conceptions différentes et opposées des règles subsistent toujours à l'heure actuelle: l'une les considère obligatoires et contraignantes alors que pour l'autre ce système est volontaire);
- c) une inégalité de traitement (au sein d'une même source juridique!) entre une protection générale des produits agricoles et une protection additionnelle.

3.2.3.4 D'autres accords régionaux ont traité la protection des IG, par exemple l'Accord de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) de mars 1977 et le protocole de Banjul relatif aux marques dans la cadre de l'Organisation régionale africaine de la propriété industrielle (ARIPO), de mars 1997.

3.2.4 Les difficultés rencontrées par les producteurs européens et les conditions fondamentales pour une bonne concurrence internationale

3.2.4.1 Le CESE souligne que les règles ne sont pas adaptées au niveau international, ce qui pose des difficultés de taille aux producteurs européens de produits porteurs d'une IG. Les utilisations impropres, de plus en plus nombreuses, d'IG et un cadre juridique pour la protection de celles-ci qui varie considérablement d'un État à l'autre, constituent une grave distorsion de la concurrence et des relations commerciales entre les États membres de l'Organisation mondiale du commerce.

3.2.4.2 La première difficulté consiste souvent à interpréter correctement les dispositions internes du marché concerné. Certains producteurs européens d'IG ont réussi à obtenir la protection de leur nom à l'extérieur de l'Union européenne mais, dans ces cas aussi, on trouve encore des exemples d'abus, de contrefaçons ainsi que de difficultés administratives importantes au niveau de la gestion des échanges commerciaux. L'abus est directement proportionnel à la notoriété du produit en question. L'incidence économique négative est importante et l'entreprise européenne ne peut appliquer aucune stratégie de marketing pour fidéliser les consommateurs au produit. D'une manière générale, cette situation représente une fraude à l'égard des consommateurs des pays tiers et porte globalement préjudice à l'image du modèle agricole et alimentaire européen.

3.2.4.3 Dans les pays qui disposent d'un système d'enregistrement des IG *sui generis*, les producteurs européens rencontrent des difficultés mineures. Toutefois, d'importants problèmes continuent de se poser lorsque la protection concerne des noms accompagnés d'expressions telles que «type», «style», etc. En règle

générale, les producteurs européens doivent faire face à des frais élevés et à d'importantes difficultés d'ordre juridique pour prouver que leur IG n'est pas un nom générique.

3.2.4.4 En l'absence d'un cadre juridique international clair et reconnu, les producteurs européens continuent d'accéder aux marchés en appliquant le système de la protection des marques (marques privées d'entreprises, marques collectives et marques de certification). Cette stratégie pose elle aussi de nombreuses difficultés. En effet, on rencontre souvent sur les marchés internationaux des marques déposées qui comportent déjà le nom de l'IG que les producteurs européens voudraient enregistrer (en l'occurrence, il convient de contester juridiquement l'utilisation de la marque, entreprise extrêmement ardue). En outre, bien qu'ils aient obtenus l'enregistrement de leur propre marque, les producteurs peuvent en perdre la protection si, pour des raisons sanitaires, le marché concerné est fermé et que la marque ne peut plus être utilisée d'une manière continue.

3.2.5 Les négociations et accords bilatéraux

3.2.5.1 Face à la crise ou au blocage — qu'il faut absolument dépasser — de la méthode multilatérale, les accords bilatéraux se multiplient peu à peu sur la scène des négociations commerciales internationales. Au niveau mondial, il existe environ 300 accords bilatéraux, chiffre qui pourrait passer à 400 d'ici à 2010. Ce phénomène suscite une certaine préoccupation, dans la mesure où ce type d'accords devrait, par sa nature même, compléter le caractère multilatéral des accords de l'OMC, sur la base d'une répartition stratégique dont l'équation est la suivante: le système multilatéral est chargé de résoudre des questions très complexes, telles que les subsides, la lutte contre le dumping et les règles de protection de la propriété intellectuelle, cependant que le système bilatéral porte sur des questions plus simples et l'adoption de critères préférentiels concernant le commerce entre les États.

3.2.5.2 Le CESE considère toutefois que l'UE ne peut pas rester spectatrice pendant que les grands protagonistes mondiaux négocient et prennent des décisions essentielles concernant les règles et les échanges au niveau bilatéral. S'agissant plus particulièrement des produits alimentaires, on constate d'une manière générale que le caractère souple des relations bilatérales constitue une bonne base de départ pour engager des négociations et parvenir à une solution acceptable et vérifiable. En outre, l'expérience montre que l'on obtient des résultats notamment parce que les accords bilatéraux incluent une assistance technique destinée aux systèmes administratifs encore inadéquats dans certains pays signataires de ces mêmes accords concernant l'élaboration des actes législatifs requis. Cette nécessité, par ailleurs, se fait également sentir dans le cadre des négociations multilatérales.

3.2.5.3 Depuis plusieurs années, l'UE a entamé des négociations et commencé à conclure des accords bilatéraux concernant des produits agroalimentaires portant des IG, qui peuvent aujourd'hui être considérés comme ouverts avec quasiment tous les partenaires commerciaux non européens. Ces accords concernent toutes les catégories de produits alimentaires et comportent désormais systématiquement un chapitre sur la protection des IG.

3.2.6 Les IG dans le cycle de Doha: une protection appropriée est un objectif qui intéresse toutes les parties concernées.

3.2.6.1 La déclaration de Doha (novembre 2001) comporte, en son paragraphe 18, une position de négociation double et différenciée:

- a) s'agissant de l'établissement d'un système multilatéral de notification et d'enregistrement des IG pour les vins et spiritueux, elle prévoit explicitement («nous convenons de négocier d'ici à la cinquième session de la Conférence ministérielle...») d'intégrer ce point dans l'agenda des négociations ADPIC/TRIPS.
- b) En revanche, s'agissant de l'extension de la protection des IG à des produits autres que le vin, la déclaration se limite simplement à renvoyer la discussion au conseil ADPIC/TRIPS («Nous notons que les questions relatives à l'extension ... seront traitées au Conseil des ADPIC/TRIPS»).

3.2.6.2 S'agissant du premier point, l'engagement de négocier pris à Doha n'a eu aucune suite, en dépit des négociations menées par la Commission. Deux interprétations opposées de la déclaration subsistent: celle (de l'UE, de la Suisse, de l'Inde, de la Turquie et d'autres pays) selon laquelle il est nécessaire d'obtenir un accord sur l'introduction **obligatoire** de l'enregistrement dans tous les pays membres de l'OMC et celle (des États-Unis, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, etc.) qui veut limiter les négociations et l'accord sur l'établissement **volontaire** de cet instrument et seulement dans les pays qui disposent, au niveau national, d'un système juridique de protection des appellations d'origine: une sorte de base de données.

3.2.6.3 S'agissant du second point, portant sur l'extension de la protection aux produits autres que le vin, de véritables négociations n'ont pas encore commencé.

3.2.6.4 En l'absence de perspectives réalistes concernant l'évolution des négociations ADPIC/TRIPS, l'Union européenne a tenté sans succès d'intégrer, juste avant la Conférence de Cancún de 2003, la protection multilatérale de 41 appellations d'origine

dans l'agenda des négociations agricoles et ce, dans le but de rétablir la légalité concernant l'accès aux marchés des produits alimentaires dont les appellations font le plus souvent l'objet d'abus sur le plan international. L'échec de la Conférence ministérielle de Cancún a stoppé les négociations à ce stade.

3.2.6.5 Les dernières tentatives officielles réalisées dans le cadre de l'OMC pour progresser en matière d'enregistrement multilatéral et d'extension de la protection renforcée des vins et des spiritueux à d'autres produits également, remontent à 2005 ⁽⁸⁾. Les débats techniques se poursuivent actuellement sur la base de documents non officiels présentés par l'UE et centrés principalement sur la proposition selon laquelle l'enregistrement dans le registre multilatéral établirait une «présomption» du droit à la protection de l'IG dans tous les autres pays, avec possibilité de contester l'enregistrement dans un délai de 18 mois. En vertu de cette «présomption», la charge de la preuve contraire incombe à la partie qui conteste la protection. En ce qui concerne plus particulièrement le registre, l'on note deux obstacles: d'une part, les États-Unis et d'autres pays anglo-saxons considèrent que ses effets juridiques sont contraires au principe de territorialité; d'autre part, les pays en voie de développement rencontrent au plan administratif des difficultés à respecter le délai pour s'opposer à l'enregistrement, limité à une période jugée trop courte. En décembre 2007, la Commission européenne a formellement demandé la présentation d'un texte qui jetterait les bases d'un registre international.

3.2.6.6 Encouragé par la sensibilité nouvelle qui se développe à l'égard des produits d'origine qui sont en train d'émerger sur le marché intérieur de certains pays tiers et dans les pays en voie de développement, le CESE juge nécessaire de relancer le paquet de négociation (extension de l'article 23 ADPIC/TRIPS à tous les produits comportant une IG, enregistrement international, assistance technique aux pays en développement), ainsi qu'une certaine dynamique observée lors des négociations au cours desquelles, à l'initiative de la Suisse, est né un regroupement spontané d'États, dénommé «Amis des Indications géographiques», et qui s'emploie activement à sortir de l'impasse.

3.2.6.7 Le CESE souligne, en effet, que les indications géographiques représentent la seule forme de propriété intellectuelle que les communautés locales, de par le monde, sont en mesure de posséder. Dès lors, une division Nord-Sud au sein de l'OMC serait incompréhensible sur cette question.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Document de l'OMC réf. TN/IP/W/11 du 14.6.2005.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Amélioration du mécanisme communautaire de protection civile — Une réponse aux catastrophes naturelles»

(2008/C 204/15)

Le 25 septembre 2007, conformément à l'article 29 A des modalités d'application du Règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un supplément d'avis sur l':

«Amélioration du mécanisme communautaire de protection civile — Une réponse aux catastrophes naturelles»

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 février 2008 (rapporteuse: M^{me} **SÁNCHEZ MIGUEL**).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 13 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE, en tant que représentant de la société civile, estime qu'il doit contribuer au débat qui a lieu au sein de l'UE concernant le traitement des catastrophes naturelles, dans une perspective de prévention, d'intervention et de responsabilité, lorsqu'elles résultent de l'action ou de la négligence humaine.

1.2 À cet égard, il faut savoir que la législation européenne comporte suffisamment de dispositions pour éviter ou atténuer les éventuelles conséquences de certaines catastrophes naturelles. Aussi, faut-il insister à nouveau sur les autorités compétentes chargées du contrôle de son application dans tout le territoire de l'UE. Nous estimons que la mise en œuvre de la DCE, par exemple, et de ses dispositions complémentaires, en particulier la directive sur les inondations, pourrait pallier les effets de celles-ci car si elles ne peuvent être évitées, il est néanmoins possible de les atténuer en mettant en œuvre les plans de gestion des inondations prévus dans les plans des bassins hydrographiques. Les dispositions relatives à la prévention des incendies forestiers peuvent avoir le même impact.

1.3 Un aspect qui mérite d'être souligné est le rapport entre, d'une part, la prévention des catastrophes et, d'autre part la formation, l'éducation ainsi que la mise en place d'un système d'information suffisamment efficace grâce auquel les professionnels et les citoyens sauraient comment agir si une catastrophe survenait sur un territoire donné. En ce sens, la mise en place du système de centres interterritoriaux de formation pour la protection civile mis en fonctionnement par la Commission européenne est une initiative très positive.

1.4 En ce qui concerne la protection civile, le CESE tient à féliciter la Commission qui, sur une courte période, a mis en place un système européen de solidarité, non seulement interterritoriale mais également internationale, doté de moyens propres lui permettant d'agir efficacement au moment de la survenue des catastrophes aussi bien que de la remise en état des zones touchées. En ce sens, le nouvel article 176 C du traité de Lisbonne renforce les objectifs fixés en la matière par le Parlement européen et le Conseil

1.5 Enfin, le CESE juge nécessaire d'appliquer le système de responsabilité environnementale, tel que prévu dans la directive sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux, de manière à établir clairement la responsabilité de ceux qui ont

provoqué certaines catastrophes, comme dans le cas des incendies volontaires. Nous estimons qu'une meilleure application des dispositions nationales ainsi qu'une information sur les conséquences du non respect des règles de prévention ou d'actions délictueuses, non seulement du fait des citoyens mais également des autorités compétentes, pourraient contribuer à atténuer les effets des catastrophes naturelles.

2. Introduction

2.1 Les catastrophes sont de plus en plus fréquentes non seulement sur le territoire de l'UE mais dans le monde entier en général, en raison de phénomènes naturels: inondations, tremblements de terre, incendies, etc., mais aussi d'actions terroristes qui sèment la terreur dans la population civile. Dans les deux cas, l'action humaine en est la cause directe ou indirecte dans une plus ou moins large mesure, même si les degrés d'intentionnalité ne sont pas comparables.

2.2 L'UE s'est engagée à mener des actions préventives face au changement climatique, non seulement à travers la mise en œuvre du protocole de Kyoto mais également au moyen de multiples décisions qui ont une incidence sur la préservation de la terre, de l'eau et de l'air. Cette action préventive peut servir non seulement à maintenir et à régénérer l'état de notre territoire, de nos mers, nos cours d'eau et de notre atmosphère mais contribue également à généraliser cette attitude dans d'autres pays. De plus, la Commission est en train de mener à bien des travaux préparatoires concernant la mise en œuvre d'une approche européenne intégrée de la prévention des catastrophes naturelles d'ici à la fin 2008.

2.3 Outre les mesures préventives prises, l'UE a créé un système communautaire d'aide pour les catastrophes qui se produiraient sur le territoire européen. Ce système peut être considéré comme un système d'entraide, qui ne bénéficie pas uniquement aux pays de l'UE, comme l'ont démontré les interventions à de nombreuses occasions telles que les catastrophes qui se sont produites dans l'océan Indien, en Amérique du Sud, etc.

2.4 Il importe de clarifier les complémentarités entre l'intervention au titre des catastrophes et l'aide humanitaire. Les deux instruments ont dans une large mesure le même objectif premier d'atténuer l'impact des catastrophes et d'autres événements sur la population. La première relève de la protection civile, qui sert

également à réduire l'impact des catastrophes sur l'environnement et les biens, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE, avec des moyens et des équipements fournis par les États membres de l'UE. L'aide humanitaire, quant à elle, est apportée dans certains pays tiers et implique les ONG et d'autres organisations humanitaires. Les deux instruments sont activés en coopération avec les agences de l'ONU.

2.5 Il faut reconnaître que le fonds pour les catastrophes, qui a été créé à la suite des grandes inondations qui se sont produites dans tout le bassin du Rhin a servi à améliorer les interventions dans l'UE mais il faut également souligner l'importance du Mécanisme communautaire de protection civile ⁽¹⁾, créé en 2001 et qui a fait l'objet d'une refonte ⁽²⁾ par la suite pour permettre une réaction rapide aux catastrophes qui pourraient se produire dans les États membres ou les pays tiers.

3. Mesures de prévention

3.1 La prévention est un principe fondamental tant pour la protection et la conservation de l'environnement que pour éviter les dommages qui pourraient être causés à la population civile. Elle a pour finalité une utilisation durable des ressources naturelles. Les prévisions de détérioration et de perte de la biodiversité, au sens le plus large du terme, se sont réalisées, et ce au-delà même du pire scénario et si l'on ajoute à cela les interventions de l'homme, parfois intentionnelles, le résultat est ce que nous constatons aujourd'hui: une répétition des catastrophes, qui pour être naturelles n'en sont pas moins anormales, de par leur fréquence et surtout l'ampleur des dégâts qu'elles causent.

3.2 Il faut signaler que les mesures de prévention auxquelles nous allons faire référence renvoient à celles qui sont prévues dans la législation déjà en vigueur, à savoir celles qui auraient dû être mises en œuvre et dont l'application aurait dû être contrôlée par les autorités compétentes de chacun des États membres. De manière générale, l'on peut dire que certaines catastrophes sont évitables ou que l'on peut les atténuer et l'une des conclusions à en tirer est la nécessité d'assurer dans toute l'UE des conditions similaires de protection de l'environnement à travers l'application des règles en vigueur.

3.2.1 L'une des mesures législatives qui a eu le plus d'incidence sur les catastrophes naturelles est celle qui concerne la pollution des mers et des océans par déversement d'hydrocarbures, non seulement en raison des conditions de transports imposées (navires à double coque) mais également des mesures maritimes incluses dans les règlements Erika I et Erika II qui ont facilité l'atténuation des effets de ce type de pollution.

3.3 Un thème connexe à celui des mesures de prévention est la recherche en matière d'environnement. Le CESE s'est déjà prononcé ⁽³⁾ en faveur d'une coordination accrue et meilleure entre les programmes de recherche pour l'environnement de manière à ce qu'une partie des ressources qui y sont consacrées soit destinées à des recherches pratiques dans ce domaine.

⁽¹⁾ Décision 2001/792/CE EURATOM du Conseil.

⁽²⁾ Il existait auparavant le Programme d'action en faveur de la protection civile. Décision du conseil 1999/847/CE du 9 décembre, modifié par le règlement du Conseil 2005/52 du 6.4.2005 et le 8 novembre 2007, la Décision du Conseil instituant un «Mécanisme communautaire de protection civile (refonte)» a été adoptée.

⁽³⁾ CESE 578/2003, JO C 208 du 3 septembre 2003, pp. 16-22.

3.4 Également liée à la prévention, la formation et l'information, non seulement des équipes de protection mais également de tous les citoyens, afin d'améliorer l'efficacité des interventions en cas de catastrophe naturelle. Les politiques environnementales devraient être mieux diffusées et connues dans tous les pays membres mais devraient également faire partie des programmes d'enseignement et ce pas uniquement à l'université.

3.5 Mesures de prévention des inondations

3.5.1 Le premier volet auquel nous allons faire référence est celui de l'eau. Les catastrophes naturelles ont souvent à voir avec l'eau, pas uniquement en cas d'inondations et de tsunamis, entre autres, mais en raison également de sa rareté ⁽⁴⁾, qui peut aussi être à l'origine de changements substantiels comme la désertification d'une grande partie du sud de l'Europe.

3.5.2 La mise en œuvre de la Directive cadre sur l'eau ⁽⁵⁾ a toujours présenté une lacune, à savoir l'absence d'objectif fixé en matière de prévention, de protection et de d'alerte préventive en cas d'inondations. Compte tenu du nombre élevé de catastrophes qui se sont succédé en moins de dix ans ainsi que du nombre élevé de victimes qui en a résulté, la Commission a réglementé l'évaluation et la gestion des risques d'inondation à travers une communication et une directive ⁽⁶⁾, proposant, d'une part, une analyse de la situation et des risques futurs et, d'autre part, un plan d'action et de prévention concerté à l'échelle de toute l'UE.

3.5.3 Les inondations sont en augmentation sur le territoire de l'UE en raison de deux facteurs essentiellement: premièrement, il est généralement admis que le changement climatique a une incidence sur l'intensité et la fréquence des inondations dans toute l'Europe ⁽⁷⁾, en raison en partie de pluies torrentielles irrégulières et de l'élévation potentielle du niveau de la mer et, deuxièmement, les activités humaines, telles que les constructions sur les lits des cours d'eau, le détournement de ces lits, la canalisation des cours d'eau ainsi que d'autres activités qui scellent les sols et réduisent ainsi la capacité naturelle de la nature à stocker des quantités excessives d'eau pendant une inondation, réalisées sans évaluation préalable de leur impact environnemental ni mesures de correction de celui-ci. Les risques sont également accrus au sens où les dommages causés par les inondations sont plus importants car les zones à risques sont de plus en plus habitées.

3.5.4 Dans la droite ligne de sa position antérieure ⁽⁸⁾, le CESE estime qu'il est nécessaire de réaliser les actions prévues dans la directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques

⁽⁴⁾ COM(2007) 414 final — Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne».

⁽⁵⁾ JO L 327 du 22 décembre 2000, p. 72ss.

⁽⁶⁾ Communication sur la «Gestion des risques d'inondation — Prévention, protection et la mitigation des inondations» COM (2004) 472 final, JO C 221 du 8 septembre 2005, p. 35. Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, relative à l'évaluation et à la gestion des inondations, JO C 195 du 18 août 2006, p. 37.

⁽⁷⁾ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Panel intergouvernemental sur le changement climatique (IPCC)) rapport du groupe de travail II «impacts, adaptation et vulnérabilité». Proposition de directive sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondations COM(2006) 15 final, du 18.1.2006.

⁽⁸⁾ Idem note 6.

d'inondations, dès lors que, la Commission ayant accepté la proposition qu'il a faite dans son avis sur la communication de 2004 d'intégrer toutes les mesures relatives aux inondations dans la mise en œuvre de la DCE, l'incorporation des plans de gestion des inondations aux plans de gestion des bassins fluviaux est encouragée, de manière à garantir la planification nécessaire pour pouvoir agir dans la totalité du bassin, au moyen de mesures efficaces prises par toutes les autorités compétentes (locales, nationales et transnationales).

3.5.5 Le CESE rappelle également la nécessité de procéder à une évaluation préalable du risque d'inondation, bassin par bassin, en identifiant les tronçons où elle pourrait se produire, de manière à pouvoir établir une carte d'action de nature à faciliter les mesures préventives, en particulier celles relatives au reboisement et au boisement des zones de montagne ainsi qu'à la protection des zones humides et des écosystèmes associés. La formation et la participation de la société civile, qui facilitera toutes les mesures de précautions nécessaires sont importantes dans ce processus.

3.6 Mesures de prévention des incendies

3.6.1 Les politiques de prévention doivent être renforcées. Bien que la prévention soit essentiellement du ressort des États membres, la Communauté peut également aider les États membres à prévenir les catastrophes naturelles et à en réduire l'impact, y compris les incendies de forêt.

3.6.2 La Communauté doit continuer à envisager une série de mesures allant de la prise de conscience de la population à la gestion du territoire. Cela aurait entre autres conséquences positives celle de contribuer à l'adaptation aux changements climatiques.

3.6.3 Les actions en la matière doivent suivre une approche intégrée, en tenant compte des interactions existantes entre les différents acteurs. Une urbanisation de zones traditionnellement consacrées à la sylviculture augmente non seulement les risques d'incendie et partant de destruction de l'environnement mais doit également conduire à envisager l'évacuation des résidents plutôt que la perte de la masse arborée.

3.6.4 Il convient de revoir et d'actualiser les différents instruments financiers de l'UE disponibles pour soutenir les efforts des États membres en matière de prévention, afin d'en garantir non seulement l'adaptation à la situation actuelle mais également de rechercher un effet de synergie entre les différents instruments en vue d'une protection plus efficace des vies et de l'environnement ainsi que de l'héritage culturel. L'octroi de fonds communautaires pour la réhabilitation d'un site après un incendie de forêt ou pour le reboisement et le boisement devrait être soumis à l'obligation pour les États membres de faire la preuve de leur intention d'appliquer effectivement des mesures rationnelles de prévention des incendies.

3.6.5 De même, il faut continuer à instaurer une dynamique d'échange d'informations et de leçons tirées des expériences vécues entre les différents États membres, qui serait lancée à partir de la Commission, afin d'assurer une large diffusion des bonnes pratiques. Il faudra tenir compte du fait que la situation varie d'un pays à l'autre et renforcer l'organisation de l'action en groupes régionaux.

3.6.7 Il conviendrait également d'inclure parmi les mesures préventives des dispositions juridiques relatives à la responsabilité civile et pénale de ceux qui intentionnellement ou non provoquent des incendies.

4. Protection civile

4.1 Le CESE accueille favorablement l'inclusion dans le traité de Lisbonne ⁽⁹⁾ d'un nouvel article 176 C qui régit la protection civile en tant que système de «coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci». Il importe de souligner que l'objectif est non seulement de soutenir les États membres mais également de favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international par l'UE.

4.2 Le cadre qui régit l'action dans le domaine de la protection civile est établi dans deux instruments: le Mécanisme communautaire de protection civile ⁽¹⁰⁾ et l'Instrument financier de protection civile. Un Centre de suivi et d'information pour la protection civile mis en place par la Commission européenne est opérationnel 24 heures sur 24. Il dispose d'une base de données connectée avec les services de protection civile de chaque État membre ainsi que des données provenant de base de données militaires, ces dernières étant très utiles. Ce centre gère également les programmes communautaires dans le domaine de la préparation, y compris des programmes de formation et d'exercices.

4.3 L'expérience acquise au tout long de ces années a mis en évidence l'important travail de coordination de ce centre (encore récemment lors des derniers incendies en Grèce) mais on peut encore l'améliorer. Aussi, le CESE demandera-t-il une augmentation de son budget qui lui permettrait de se doter de moyens accrus et efficaces pour mener à bien sa tâche. Le Centre de suivi et d'information devrait devenir un véritable centre opérationnel doté d'un personnel plus important afin de pouvoir participer plus activement et plus directement à l'anticipation des crises, au suivi de leur évolution ainsi qu'à l'organisation de la préparation et de contribuer à faciliter et à mieux coordonner l'aide de l'UE au titre de la protection civile, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières.

4.4 Pour parvenir à une meilleure préparation aux catastrophes majeures, il est nécessaire de redoubler d'efforts dans le domaine de la formation à la protection civile et des exercices y relatifs. La meilleure façon d'y parvenir serait de créer un Institut européen de formation à la protection civile, qui ferait le lien entre les différents centres nationaux d'expertise. Une proposition pour la création d'un tel réseau structuré devrait être rapidement étudiée par les institutions européennes.

4.5 Un système d'alerte rapide existe pour les principales catastrophes naturelles en Europe mais pas pour les tsunamis, lacune considérable à combler. Le manque de systèmes d'alerte et de protocoles communs est également un problème important eu égard à la mobilité croissante des citoyens en Europe et dans les pays tiers.

⁽⁹⁾ JO C 306 du 17 décembre 2007.

⁽¹⁰⁾ Certains États membres disposent d'instituts pour la recherche et l'information en matière de catastrophes qui jouent un rôle important dans la prévention de ces phénomènes.

4.6 Les améliorations prévues par la Commission en 2005 ont renforcé l'efficacité du mécanisme de protection civile à l'intérieur de l'UE et surtout permis de l'utiliser comme un instrument de solidarité interrégionale et internationale. En conséquence, il ne faut pas lésiner sur les moyens qui permettraient d'assurer une réponse plus rapide et plus efficace aux différents types de catastrophes. Dans cette perspective, il est essentiel de prévoir des procédures d'intervention prédéfinies ou des plans d'assistance qui, en tout état de cause, doivent être mis à l'essai aux moyens de simulations et modifiables en fonction de l'expérience tirée de ces tests.

4.7 Ces plans devront pouvoir s'appuyer sur des communications par satellite, une information cartographique mise à jour quotidiennement et des moyens appropriés pour une coordination satisfaisante. Tous ces moyens appartiendront à l'UE. Ces plans devront être un exemple de solidarité et d'efficacité au niveau international.

4.8 La refonte du Mécanisme de protection civile communautaire prévoit la mise sur pied par les États membres de modules d'intervention pour la protection civile, dotés de ressources nationales. Cela contribuerait à la mise en place dans l'UE d'une force de réaction rapide pour faire face aux catastrophes majeures. Les États membres devraient définir et former d'urgence ces modules, en priorité en matière de lutte contre les incendies. Ils devraient également s'assurer que ces modules sont disponibles pour un déploiement rapide en cas d'activation du mécanisme communautaire.

4.9 De récentes catastrophes ont montré que malgré la solidarité de l'UE, les ressources mobilisées ne sont pas toujours adéquates. Il est maintenant urgent d'entreprendre une analyse sur la base de scénarios de catastrophes afin de combler les lacunes existantes. Dans le cas où cette analyse révélerait que les ressources sont insuffisantes dans l'UE ou que la constitution d'une réserve européenne de ressources pour la protection civile présenterait des avantages en termes d'efficacité et de rentabilité, l'UE devrait commencer à la constituer.

4.8 Par ailleurs, pour la remise en état des zones touchées, il convient de consulter les équipes d'évaluation et les coordinateurs de l'UE, qui ont une meilleure connaissance en la matière, ce qui permettrait d'éviter des actions spéculatives postérieures, comme cela se produit malheureusement parfois après un incendie.

4.9 Pour ce qui est de l'intervention dans des pays tiers, il est nécessaire de considérer les interventions du mécanisme comme étant partie intégrante de la politique extérieure de l'UE et de l'aide humanitaire et comme une manifestation immédiate de la solidarité de l'Union envers les pays touchés.

4.10 Enfin, il y a lieu de définir le rôle de collaborateurs qui revient aux organisations humanitaires en matière de protection civile. Les interventions en dehors de l'UE doivent être concertées et coordonnées avec des partenaires de l'aide humanitaire travaillant sous mandat spécifique tels que les Nations Unies, le mouvement international de la Croix rouge et du Croissant rouge, des organisations internationales et des ONG.

5. Responsabilité environnementale

5.1 Il est à souligner que la législation en matière de prévention na pas produit l'effet escompté pour ce qui est des dommages occasionnés par les catastrophes naturelles. L'on a en

effet trop tardé à établir un système juridique de responsabilité environnementale ⁽¹⁾ et nous en sommes encore au deuxième projet de législation pénale environnementale ⁽¹²⁾.

5.2 L'on ne peut oublier que plusieurs droits nationaux, de nature très diverse, coexistent aujourd'hui, ce qui a un effet de distorsion sur le contenu législatif applicable. Dans la pratique, il n'y a pas d'harmonisation au niveau communautaire en matière de responsabilité environnementale et de fait, l'on n'est pas parvenu à généraliser une procédure de réparation ou d'assainissement des zones touchées par les catastrophes naturelles car cela n'est pas du ressort du droit de l'UE. De plus, le principe du «pollueur/payeur» n'est pas applicable dans de nombreuses régions de l'UE.

5.3 D'autres facteurs interviennent, le fait par exemple que les dommages occasionnés puissent affecter une zone s'étendant au delà de l'espace national, auquel cas plus d'un système juridique sera d'application. Autre handicap important, l'atomisation des autorités compétentes, du niveau local au niveau étatique, qui est source de conflits lorsqu'il s'agit d'imputer les responsabilités, dès lors qu'elles peuvent également être concernées par la réparation.

5.4 Le champ d'application de la législation sur la responsabilité, tel que prévu dans la directive, couvre principalement la prévention et la réparation des dommages environnementaux, sur la base des législations en vigueur dans l'UE et en ce qui concerne la biodiversité, les eaux et la contamination des sols, ce qui est défini dans une large mesure, mais pas exclusivement, par référence à la législation communautaire existante. Il faut signaler à cet égard que seul le non respect des dispositions en vigueur énumérées à l'annexe III de la directive fera l'objet d'une action en responsabilité à l'encontre des auteurs des dommages.

5.5 Le premier régime de responsabilité s'applique aux activités professionnelles dangereuses ou potentiellement dangereuses énumérées dans l'annexe III de la directive. Il s'agit principalement d'activités agricoles ou industrielles soumises à un permis en vertu de la directive sur la prévention et la réduction intégrée de la pollution, d'activités rejetant des métaux lourds dans l'eau ou dans l'air, d'installations produisant des substances chimiques dangereuses, d'activités de gestion des déchets (notamment les décharges et les installations d'incinération), ainsi que d'activités concernant les organismes génétiquement modifiés et les micro-organismes génétiquement modifiés. Selon ce premier régime, l'exploitant peut être tenu pour responsable même s'il n'a commis aucune faute. Le second régime de responsabilité s'applique à toutes les activités professionnelles autres que celles de la liste de l'annexe III de la directive, mais uniquement s'il y a dommage ou menace imminente de la survenue d'un dommage aux espèces ou aux habitats naturels protégés par la législation communautaire. Dans ce cas, la responsabilité de l'exploitant ne sera engagée que si celui-ci a commis une faute ou s'est montré négligent. La directive prévoit également un certain nombre de cas d'exclusion de la responsabilité environnementale.

⁽¹⁾ Directive sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux JO CE.

⁽¹²⁾ Une première proposition de règlement qui a été retirée par le Conseil, par la suite, a été présentée en 2001. Le CESE a été consulté sur une nouvelle proposition (COM(2007) 51 final — 207/0022 COD) dans laquelle était défendue la jurisprudence de la Cour de justice du 13 septembre 2005, confirmée par un autre arrêt du 27 octobre 2007, sur la compétence de la Commission pour légiférer sur les délits environnementaux.

5.6 Un double système de réparation des dommages est prévu: 1) la réparation est financée directement par l'auteur des dommages et 2) l'autorité compétente intervient et charge une tierce partie de procéder à la réparation, de manière à identifier l'auteur des dommages, qui devra prendre à sa charge les frais liés à la réparation. En tout état de cause, il est possible de combiner les deux approches afin que la réparation soit effective.

5.7 Lorsqu'il y a plusieurs responsables pour un dommage, la directive laisse aux États membres le soin de décider comment imputer les coûts, les deux principales options étant: la respon-

sabilité solidaire ou la responsabilité sur une base proportionnelle. Ce double système va bien dans le sens de l'adaptation aux systèmes juridiques des États membres, mais présente néanmoins une difficulté, celle de déterminer le degré de responsabilité en matière de dommage environnemental, ce qui ne facilite pas son utilisation dans la pratique.

5.8 Il convient enfin de préciser que l'exigence d'une garantie financière pour les opérateurs auxquels s'appliqueraient les dispositions légales sur l'eau, le sol et la biodiversité facilite le caractère effectif de la réparation tout en évitant les conséquences négatives de leur insolvabilité.

Bruxelles, le 13 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (avis d'initiative)

(2008/C 204/16)

Le 27 septembre 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur:

«La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2008 (rapporteuse: M^{me} ROKSANDIC; corapporteur: M. ALMEIDA FREIRE).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 56 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité exprime sa déception de ne pas avoir été consulté sur la proposition de directive de la Commission européenne prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, même si le préambule du texte fait état d'une telle saisine. Si le document ne fait pas partie des matières sur lesquelles sa consultation est obligatoire, le Comité n'en estime pas moins que pour ce type de dossiers et ceux qui s'en rapprochent, il s'impose de prendre l'avis des représentants des organisations de la société civile au sein du CESE, car il s'agit de réglementer un domaine important, qui ne ressortit pas seulement du champ de la liberté, de la sécurité et de la justice mais a également une incidence sur celui de l'emploi et de la politique sociale.

1.2 Le Comité a décidé d'élaborer un avis d'initiative sur la proposition de directive. Il estime que la société civile organisée et, en particulier, les partenaires sociaux, exerceront une

influence importante sur l'élaboration et la mise en œuvre de la directive de la Commission européenne prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

1.3 Dans ses avis antérieurs (¹), le Comité avait insisté sur la nécessité d'une action qui donne la possibilité, tout à la fois, d'instaurer les conditions d'une immigration légale et de supprimer les causes de celle qui est «non autorisée».

(¹) Avis du CESE du 15 décembre 2004 sur la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Étude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine» (rapporteuse: M^{me} PARIZA CASTAÑOS; JO C 157 du 28 juin 2005).

Avis du CESE du 9 juin 2005 sur le livre vert «Sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques» (rapporteuse: M^{me} PARIZA CASTAÑOS; JO C 286 du 17 novembre 2005).

Avis du CESE du 15 décembre 2005 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice» (rapporteuse: M^{me} PARIZA CASTAÑOS; JO C n° 65, du 17 mars 2006).

1.4 Le Comité soutient la proposition de texte de directive, étant donné qu'elle va en pratique dans le sens de la défense des droits de l'homme. Toutefois, le Comité émet des doutes quant au contenu de la directive proposée, le moment auquel elle a été élaborée et l'ordre d'adoption des propositions législatives. L'emploi des immigrés en situation irrégulière étant une question étroitement liée au fonctionnement du marché du travail et à l'emploi illégal en général, l'on ne peut l'empêcher seulement en sanctionnant les employeurs.

1.5 En ce qui concerne l'articulation globale entre les deux domaines d'action distincts de la Commission européenne concernant les migrations à l'échelon communautaire, à savoir l'espace de liberté, de sécurité et de justice, d'une part, et la politique sociale et de l'emploi, de l'autre, le Comité insiste sur l'importance que revêt l'harmonisation des dispositions communautaires existantes avec celles qui sont en cours d'élaboration sur l'immigration légale et illégale. Le Comité estime que le problème de l'immigration clandestine ne peut être résolu simplement en fermant les frontières et en appliquant des mesures coercitives.

1.6 Il est nécessaire de disposer d'une réglementation des migrations et de l'immigration légales au niveau de l'UE. Le Comité suggère à la Commission d'étudier la possibilité d'intensifier la lutte contre le travail non déclaré.

1.7 Les expériences internationales montrent que la manière la plus efficace de lutter contre le phénomène du travail non déclaré est d'agir simultanément sur plusieurs plans. C'est pourquoi, parallèlement à la mise en place de possibilités pour l'immigration légale des personnes qui souhaitent travailler dans les secteurs de l'économie les plus largement touchés par le travail des immigrés clandestins, il est nécessaire de réaliser une campagne d'information et d'éducation montrant les effets du travail non déclaré. Quant à la politique de sanctions à l'égard des employeurs, il conviendrait qu'elle revête un caractère uniforme, indépendamment de la nationalité du travailleur non déclaré. Aussi la directive en projet devrait-elle être l'une des composantes d'un train de mesures plus large visant à combattre le phénomène du travail non déclaré, y compris chez les immigrés clandestins, et non l'instrument de base proposé par la Commission.

1.8 Le Comité attire l'attention sur l'importance d'une mise en œuvre efficace de la directive dans les États membres, laquelle ne sera toutefois pas aisée, étant donné que les organes administratifs de contrôle ne disposent pas en effectifs suffisants des agents qualifiés pour ce faire, que les compétences sont partagées entre des instances distinctes et que les entreprises qu'il est prévu de suivre sont nombreuses.

1.9 Le Comité pense qu'il convient de renforcer les dispositions de la directive qui permettront d'obtenir un effet concret sur le terrain. Dans la partie «Observations particulières» du présent avis, il a rassemblé des modifications et adjonctions qui visent à aboutir à une répartition plus appropriée des responsabilités et à conforter la situation des travailleurs sans papiers. L'exploitation qu'ils subissent pourrait s'aggraver encore s'il n'était pas tenu compte de ces propositions.

2. Introduction

2.1 La directive à l'examen constitue l'une des propositions législatives présentées par la Commission européenne en lien avec ses communications de 2005 et de juillet 2006 portant

respectivement sur un programme d'action relatif à une politique d'immigration légale⁽²⁾, et sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers⁽³⁾. Dans le second de ces textes, la Commission a proposé de réduire les facteurs qui encouragent l'immigration clandestine dans l'Union européenne et dont le plus important consiste en ce qu'il leur est possible d'y trouver du travail. La Commission préconise que les États membres instaurent des sanctions identiques pour les employeurs des ressortissants de pays tiers et les appliquent de manière effective. Le Conseil européen a adopté en décembre 2006 la proposition afférente de la Commission⁽⁴⁾.

2.2 En 2007, cette proposition de directive a eu pour prolongement les textes suivants:

- la communication de la Commission relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers⁽⁵⁾,
- la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié⁽⁶⁾,
- la proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre⁽⁷⁾,
- la communication de la Commission «Intensifier la lutte contre le travail non déclaré»⁽⁸⁾.

3. Synthèse de la proposition de la Commission

3.1 La directive a pour objectif de rendre le travail proposé par les employeurs moins attrayant pour les immigrants dépourvus des autorisations appropriées, ainsi que de faire en sorte que, sur la base des mesures qui y existent déjà, les États membres procèdent tous à l'instauration de pénalités identiques à l'encontre des employeurs qui occupent des ressortissants de pays tiers non dotés du permis de séjour voulu et qu'ils les concrétisent effectivement.

3.2 La directive se rapporte à la politique de l'immigration et non à celle de l'emploi ou à celle menée en matière sociale; sa base juridique étant constituée par l'article 63, point 3 b), du traité sur l'Union européenne, qui fait référence à la réduction de l'immigration clandestine dans l'UE.

3.3 La proposition de directive ne couvre ni les personnes qui sont en situation légale du point de vue de l'immigration et du travail mais contreviennent à leurs conditions de séjour (par exemple dans le cas d'étudiants ou de touristes), ni le travail non déclaré de ressortissants de pays tiers.

⁽²⁾ COM(2005) 669 final.

⁽³⁾ COM(2005) 402 final.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers, COM(2006) 402 final.

⁽⁵⁾ COM(2007) 248 final.

⁽⁶⁾ COM(2007) 637 final.

⁽⁷⁾ COM(2007) 638 final.

⁽⁸⁾ COM(2007) 628 final.

4. Contenu de la proposition

4.1 La directive interdit d'employer des ressortissants de pays tiers qui se trouvent en séjour irrégulier dans l'UE. Les infractions seront sanctionnées par des peines, le cas échéant de nature administrative, qui prendront la forme d'amendes ou, éventuellement, dans le cas d'entreprises, d'autres mesures, consistant notamment à leur ôter la possibilité de percevoir des subventions publiques ou à recouvrer celles qui leur ont déjà été octroyées, ainsi qu'à les exclure de la participation à des marchés publics. Dans les cas les plus graves, des sanctions pénales pourront être prévues.

4.2 L'article 2 procède à la définition de la notion d'emploi aux fins de la directive. Les employeurs y sont définis comme les personnes physiques et morales qui emploient un ressortissant d'un pays tiers contre rémunération du travail accompli.

4.3 Avant d'embaucher un ressortissant de pays tiers, les employeurs sont tenus de vérifier s'il dispose d'un permis de séjour légal dont la période de validité couvre au moins la durée de l'emploi envisagé et ils doivent par ailleurs conserver une copie de ce document en vue d'un éventuel contrôle. Ils sont réputés avoir satisfait à leurs obligations dès lors que le document présenté par ledit ressortissant n'est pas un faux manifeste. L'obligation d'informer les autorités compétentes, dans un délai de huit jours, du début et de la fin de l'engagement dudit ressortissant, quant à elle, ne s'applique qu'aux entreprises et aux personnes morales.

4.4 L'employeur qui ne respecte pas l'interdiction d'employer des ressortissants de pays tiers en séjour illégal s'expose à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Toute infraction est punie d'amendes et de l'imputation de tous les frais de retour au pays, l'employeur devant verser tous les salaires impayés au travailleur, ainsi que l'ensemble des impôts et cotisations de sécurité sociale. Dans des conditions déterminées, précisées à l'article 10, le non-respect de l'interdiction d'emploi est sanctionné au titre d'infraction pénale, lorsqu'on se trouve en présence d'un acte délibéré.

4.5 Les États membres instaurent également des sanctions financières (amendes et remboursement des frais de retour des ressortissants concernés) et autres mesures (exclusion de la possibilité de bénéficier de ressources publiques pour un certain laps de temps ou de participer à des marchés publics, restitution des fonds communautaires déjà perçus, fermeture temporaire ou définitive d'installations). Il est également prévu que les personnes morales puissent être tenues responsables et soient sanctionnées. Les dispositions sur la responsabilité des personnes morales qui sont déjà en vigueur dans les États membres peuvent être maintenues.

4.6 Quand l'employeur travaille en sous-traitance, les États membres veillent à ce qu'une redevabilité solidaire existe entre le contractant principal et tous les sous-traitants éventuels pour le paiement de l'intégralité des amendes et arriérés.

4.7 L'employeur est tenu de verser aux ressortissants de pays tiers concernés toutes les prestations échues; en outre, les États membres doivent instituer des mécanismes efficaces afin que les procédures de recouvrement de salaires se déclenchent automatiquement, sans que les personnes ainsi lésées doivent déposer une demande en ce sens. Sauf preuve du contraire fournie par l'employeur, il est présumé que la relation de travail dure au moins 6 mois. Les États membres doivent faire le nécessaire

pour que ces ressortissants de pays tiers employés illégalement reçoivent toutes les sommes qui leur sont dues au titre du recouvrement d'impayés, y compris s'ils sont retournés ou ont été contraints de retourner dans leur pays. En cas d'infraction pénale, il n'est pas procédé à leur rapatriement tant qu'ils n'ont pas perçu tous leurs arriérés de salaire.

4.8 Les États membres font en sorte de soumettre chaque année au moins 10 % des sociétés implantées sur leur territoire à des inspections et de vérifier si elles n'emploient pas de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Le choix des entreprises concernées s'effectue sur la base d'une évaluation de probabilités, où il est tenu compte de leurs activités et d'éventuelles infractions antérieures.

4.9 La directive doit être transposée dans un délai de deux années à compter de sa publication au Journal officiel de l'UE.

5. Observations générales

5.1 Dans les travaux de la Commission européenne, la proposition de directive susmentionnée ressortit à deux secteurs distincts, quoique étroitement liés pour la mise en œuvre de la politique d'immigration: il s'agit, d'une part, de celui de la liberté, de la sécurité et de la justice et, d'autre part, de celui de l'emploi et de la politique sociale. Le Comité n'est pas hostile à l'idée que développe ce texte, qui est de faire pression sur les employeurs malhonnêtes, ainsi que sur les organisations illégales qui s'adonnent à la traite des sans-papiers. Il soutient la proposition du document dans la mesure où il défend les droits de l'homme.

5.2 Le Comité estime cependant aussi qu'il serait nécessaire que les institutions européennes tiennent compte des décisions prises et:

- assurent la cohérence entre les textes communautaires existants et ceux qui sont en cours d'élaboration concernant l'immigration légale et illégale,
- mettent en lumière les implications et effets produits, selon que les immigrés concernés proviennent ou non de l'Union européenne.

Il y a lieu de faire preuve de clarté sur ces questions sensibles, étant donné qu'il s'agit de problématiques qui touchent tant à la sécurité et à la justice qu'à la politique de concurrence et aux droits de l'homme et concernent dès lors le marché, les quatre libertés, la force de travail, la dimension collective et individuelle, tout à la fois, et parce que l'immigration est nécessaire pour l'UE. Dans les avis qu'il a adoptés jusqu'à présent, le Comité a insisté sur la nécessité d'une action qui donne la possibilité, tout à la fois, de créer les conditions d'une immigration légale et de supprimer les causes de celle qui est «non autorisée».

5.3 Il est nécessaire de disposer d'une réglementation des migrations et de l'immigration légales au niveau de l'UE. Les restrictions imposées aux mouvements migratoires dans certains pays de l'Union ont créé des difficultés; elles ont contrecarré la libre circulation des travailleurs entre États membres et abouti à ce que des ressortissants tant extracommunautaires que communautaires soient embauchés en violation des réglementations et dans des conditions d'exploitation. La lutte contre le travail non déclaré dans l'UE et les pays dont elle se compose devrait s'appliquer de manière égale à toutes les personnes qui le pratiquent,

qu'elles soient issues d'un État membre ou d'un pays tiers. Le Comité suggère dès lors à la Commission d'étudier la possibilité d'élargir la base juridique de la directive proposée afin qu'elle inclue également l'action contre le travail au noir pour toutes les personnes qui exercent une activité sans l'autorisation ou les documents requis.

5.4 Le Comité est d'avis que le facteur d'attraction que la directive se donne pour but de réduire réside non pas dans la possibilité d'exercer un travail non autorisé mais dans celle de décrocher un emploi: telle est la perspective que les migrants poursuivent dans un autre pays. En conséquence, une contribution en ce sens serait indubitablement de simplifier les procédures applicables pour l'obtention d'une autorisation unique de séjour et de travail. Les États membres eux-mêmes devraient cependant apporter eux aussi leur pierre à cette simplification.

5.5 La lutte contre le travail au noir et la concurrence déloyale intéresse les employeurs, car ceux qui emploient des travailleurs non déclarés concurrencent de manière injuste et inéquitable ceux qui sont honnêtes.

5.6 Bien que l'exécution de la directive incombe aux États membres, il convient d'avertir la Commission que cette mission ne sera pas aisée, parce qu'il manque d'organes administratifs de contrôle, que des problèmes se posent dans la répartition des compétences entre instances distinctes et que les entreprises à suivre sont nombreuses. La force de la directive dépendra donc de sa mise à exécution effective.

5.7 Les institutions européennes devraient utiliser une terminologie conforme aux normes des organisations internationales et régionales, qui est usitée dans le droit international et bénéficie d'une reconnaissance à ce niveau, comme «travailleur migrant sans autorisation» ou «travailleur migrant sans papiers» et non «travailleur illégal» et «migration illégale», d'autant que l'expression «immigrant illégal» possède une connotation péjorative marquée. La directive est susceptible de peser dans la même direction: il se pourrait qu'elle accentue la discrimination et la xénophobie envers tous les travailleurs migrants, qui pourraient être contrôlés sur la seule base de leur physique étranger.

5.8 Le Comité pense qu'il convient de renforcer les dispositions de la directive qui permettront d'obtenir un effet concret sur le terrain, malgré ses préoccupations sur certains points. On en trouvera la liste dans les observations particulières ci-après.

6. Observations particulières

6.1 **Article 1** — Il conviendrait de compléter cet article en ajoutant que les États membres qui ont légiféré sur l'immigration illégale peuvent conserver leurs dispositions nationales qui sont plus favorables pour les travailleurs.

6.2 **Article 2** — Compléter les définitions comme suit:

- «emploi» (article 2, lettre b), l'exercice d'activités rémunérées pour le compte et sous la direction d'une autre personne **ou l'exercice d'activités sous la dépendance économique de cette autre personne;**
- pour les notions d'«employeur» (article 2, lettre e) et de «sous-traitant» (article 2, lettre f), il y a lieu de mentionner aussi les agences de travail intérimaire, car la définition actuelle n'est pas claire. Un grand nombre de travailleurs de

pays tiers sont employés par des intermédiaires, parmi lesquels figurent notamment ces officines.

6.3 **Article 4, paragraphe 1, lettre c** — Il conviendrait que la copie de l'autorisation de séjour soit conservée par l'employeur durant un laps de temps plus long que la durée de l'emploi, car dans certaines activités, les embauches concernées se font généralement pour de courtes périodes et donnent souvent lieu à des changements de patrons.

6.4 Article 5

— Qu'un employeur se soit conformé aux prescriptions interdisant l'emploi illégal et ait entrepris, comme il le lui est imposé, de vérifier les permis de séjour, d'en prendre une copie et de la conserver ne peut avoir d'incidence sur l'obligation qui lui est faite de verser tous les salaires échus et les autres engagements découlant de l'article 7 de la directive à l'examen s'il est démontré que le ressortissant de pays tiers se trouvait dans l'État concerné sans permis de séjour légal. Il conviendrait de compléter le texte de cet article par la phrase suivante: «Il n'en résulte aucune incidence quant à leur obligation de payer tous les arriérés de salaires et autres obligations au titre de l'article 7.»

— Une disposition devrait être ajoutée à cet article pour imposer aux employeurs de se conformer aux procédures de recrutement prescrites dans leur État membre. Il pourrait arriver en l'occurrence que des employeurs ne contrôlent que le permis de séjour mais non l'autorisation de travail qui est prévue par la loi dans beaucoup d'États membres. Dans un tel cas de figure, alors même que la directive aurait été respectée, le travail non déclaré de ressortissants de pays tiers pourrait s'étendre.

6.5 Article 6

— S'agissant des sanctions prévues au paragraphe 2, lettre a, il serait indiqué de mentionner que l'amende est d'un montant tel qu'elle couvre également les profits que l'employeur a réalisés grâce à chacun des ressortissants de pays tiers qu'il a employés illégalement. Grâce à cette disposition, la sanction financière atteindrait un niveau déterminé par personne employée illégalement et pourrait être majorée en fonction du nombre de ressortissants de pays tiers qui auront fait l'objet d'une embauche illégale. Il existe en effet une différence fondamentale, en ce qui concerne les bénéfices réalisés, entre l'employeur qui engage illégalement un travailleur pour l'assister, par exemple, dans des travaux ménagers ou agricoles et ceux qui en recrutent trois, quatre, voire davantage, en vue d'exécuter des activités destinées à produire un gain.

— Il serait opportun de prévoir que l'amende puisse être alourdie lorsque les employeurs persistent ou récidivent dans l'emploi illégal de ressortissants de pays tiers. Elle devrait augmenter substantiellement à chaque occurrence de pareille récidive ou persistance, de manière à déclencher un effet dissuasif.

— Il serait déraisonnable qu'en plus de verser une amende, l'employeur doive également acquitter les frais de retour de chaque ressortissant de pays tiers employé illégalement: ce serait lui transférer une charge qui ressortit aux autorités qui, dans l'État membre concerné, sont responsables de l'immigration. Il ne devrait être redevable de ces dépenses que dans le cas d'une infraction pénale au sens de l'article 10.

6.6 Article 7

- Cet article devrait mentionner clairement que l'obligation de paiement des arriérés s'applique dès le jour où une demande est déposée en ce sens et non à la date où la décision afférente prend force exécutoire.
- Les droits dont bénéficie le travailleur au titre du contrat d'emploi qu'il a conclu restent en vigueur, qu'ils soient ou non habilités à séjourner ou travailler dans l'État concerné.
- Il convient de noter que le versement des arriérés de salaire peut poser des difficultés sur le plan pratique lorsque le travailleur a déjà regagné son pays. On se devra de s'assurer que le paiement s'effectue en faveur de la bonne personne.
- Il y a lieu de préciser encore que le calcul par l'employeur des salaires dont il est redevable pour l'emploi concerné doit s'effectuer conformément aux lois, règlements, décisions administratives ou conventions collectives qui sont applicables pour un poste de travail comparable.

6.7 L'article 8 mentionne encore d'autres mesures que doivent prendre les États membres.

- Il serait indiqué d'établir une liste contraignante de ces dispositions.
- Celle qui figure sous la lettre d, concernant la fermeture temporaire ou définitive d'établissements ayant servi à commettre une infraction n'apparaît pas judiciaire, en particulier parce qu'elle peut toucher aussi des travailleurs employés légalement. En ce qui la concerne, il faudrait prévoir une concertation avec les travailleurs des installations concernées et leurs représentants.

6.8 L'article 9 définit la redevabilité du contractant principal et de tous ses éventuels sous-traitants intermédiaires. Sur ce point, il serait bon d'expliciter à quels types de rapports il s'applique ou ne s'applique pas. Dans certains secteurs caractérisés par de longues chaînes de sous-traitance, comme l'industrie automobile, une responsabilité commune des producteurs et des sous-traitants qui montent des composantes spécifiques dans des sites et des pays différents serait difficile à mettre en œuvre. Le Comité estime qu'un contractant principal devrait pouvoir s'exempter de sa responsabilité en prenant des mesures de précaution raisonnables.

6.9 Article 10

- Cet article porte sur l'infraction qui, aux termes de l'article 3, a qualification pénale dès lors qu'elle a été commise de manière intentionnelle. Comme il est difficile d'apporter pareille preuve, l'infraction pénale pourrait être définie comme celle dont l'employeur concerné «savait» ou «aurait pu savoir» qu'elle constituait une infraction.

- En ce qui concerne les infractions visées au paragraphe 1, lettre a, il serait approprié de donner la qualification d'infraction pénale à toute réitération de celle mentionnée dans l'article 3.
- Il conviendrait de s'assurer que dans le cas des infractions définies au paragraphe 1, lettre a, de cet article 10, il ait été tenu compte, si l'infraction pénale a été commise intentionnellement, de l'éventualité de procédures judiciaires de longue durée. Un tel cas de figure pourrait avoir pour conséquence que la disposition concernée s'avérerait finalement inutilisable si les États membres adoptent, comme norme établissant l'infraction, la décision découlant d'un verdict judiciaire pleinement valide ou d'une décision des autorités nationales dans un espace de deux ans. La longueur du processus et l'exploitation de toutes les voies de recours légales pourraient avoir pour effet que la disposition concernée n'aurait qu'une portée purement théorique.
- Lors de la transposition de cet article, les différents États membres se devront de veiller, en ce qui concerne les sanctions, à répartir clairement les attributions entre les instances administratives et les tribunaux spécifiques responsables de ces matières, afin d'éviter l'apparition de conflits de compétence.

6.10 Article 14

- Dans un souci d'efficacité des mécanismes évoqués dans cet article, il serait avantageux d'y mentionner que les États membres les instaurent sous une forme telle que les procédures puissent se conclure rapidement et à moindres frais.
- Les États membres seraient également bien inspirés de prescrire aux instances chargées des sanctions de communiquer immédiatement aux représentants des intérêts en présence une information sur les procédures intentées.
- Dans le paragraphe 3, il serait bénéfique qu'un statut particulier soit instauré non seulement pour les ressortissants de pays tiers qui sont ou ont été soumis à des conditions de travail abusives et qui coopèrent aux poursuites engagées à l'encontre de leur employeur mais qu'il soit étendu également aux témoins.

6.11 Si l'article 15, qui fait obligation aux États membres de réaliser chaque année des visites d'inspection dans au moins 10 % des entreprises présentes sur leur territoire, constitue une disposition louable, c'est de son exécution réelle que dépendra aussi l'efficacité de la directive proposée. Pour y arriver, il sera nécessaire de dégager, dans la plupart des États membres, des ressources humaines et financières supplémentaires, à défaut de quoi le résultat de ces obligations supplémentaires serait immanquablement d'infliger une inégalité de traitement des ressortissants concernés.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des votes exprimés, ont été rejetés au cours du débat (article 54, paragraphe 3, du règlement intérieur):

Paragraphe 1.7

Modifier comme suit:

«Les expériences internationales montrent que la manière la plus efficace de lutter contre le phénomène du travail non déclaré est d'agir simultanément sur plusieurs plans. C'est pourquoi, parallèlement à la mise en place de possibilités pour l'immigration légale des personnes qui souhaitent travailler dans les secteurs de l'économie les plus largement touchés par le travail des immigrés clandestins, il est nécessaire de réaliser une campagne d'information et d'éducation montrant les effets du travail non déclaré. ~~Quant à la politique de sanctions à l'égard des employeurs, il conviendrait qu'elle revête un caractère uniforme, indépendamment de la nationalité du travailleur non déclaré. Aussi la directive en projet devrait-elle être coordonnée avec des l'une des composantes d'un train de mesures plus large visant à combattre le phénomène du travail non déclaré, y compris chez les immigrés clandestins, et non l'instrument de base proposé par la Commission.~~»

Résultat du vote

Voix pour: 64 Voix contre: 101 Abstentions: 9

Paragraphe 5.3

Modifier comme suit:

«Il est nécessaire de disposer d'une réglementation des migrations et de l'immigration légales au niveau de l'UE. Les restrictions imposées aux mouvements migratoires dans certains pays de l'Union ont créé des difficultés; elles ont contrecarré la libre circulation des travailleurs entre États membres et abouti à ce que des ressortissants tant extracommunautaires que communautaires soient embauchés en violation des réglementations et dans des conditions d'exploitation. La lutte contre le travail non déclaré dans l'UE et les pays dont elle se compose ~~devrait s'appliquer de manière égale à toutes les personnes qui le pratiquent, qu'elles soient issues d'un État membre ou d'un pays tiers. Le Comité suggère dès lors à la Commission d'étudier la possibilité d'élargir la base juridique de la directive proposée afin qu'elle inclue également l'action contre le travail au noir pour toutes les personnes qui exercent une activité sans l'autorisation ou les documents requis~~ est inscrite à l'agenda de la Commission et des partenaires sociaux, et des mesures destinées à combattre ce phénomène négatif sont actuellement à l'examen. Le Comité recommande que les mesures visant à éradiquer l'immigration clandestine et le travail non déclaré soient étroitement coordonnées.»

Résultat du vote

Voix pour: 56 Voix contre: 102 Abstentions: 10

Paragraphe 6.6

Ajouter les paragraphes soulignés:

«Article 7

- Cet article devrait mentionner clairement que l'obligation de paiement des arriérés s'applique dès le jour où une demande est déposée en ce sens et non à la date où la décision afférente prend force exécutoire.
- Les droits dont bénéficie le travailleur au titre du contrat d'emploi qu'il a conclu restent en vigueur, qu'ils soient ou non habilités à séjourner ou travailler dans l'État concerné.
- Il convient de noter que le versement des arriérés de salaire peut poser des difficultés sur le plan pratique lorsque le travailleur a déjà regagné son pays.
- On se devra de s'assurer que le paiement s'effectue en faveur de la bonne personne.
- Dans la plupart des États membres, les travailleurs de l'UE doivent introduire une plainte auprès des organismes compétents pour obtenir des arriérés. La disposition de l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 7 selon laquelle il n'est pas nécessaire aux ressortissants de pays tiers employés illégalement d'introduire une demande afin d'engager les procédures nécessaires au recouvrement des salaires impayés créerait une distinction injustifiée entre ces ressortissants de pays tiers, d'une part, et les ressortissants de l'UE ou les ressortissants de pays tiers employés légalement, d'autre part.
- Toutefois, le Comité est d'avis que les États membres doivent garantir aux travailleurs de pays tiers en situation irrégulière tout l'appui nécessaire pour réclamer leurs arriérés et que cette garantie doit être expressément mentionnée dans l'avis.

- Le Comité estime que l'établissement de la présomption de durée (six mois) de la relation de travail prévue dans cet article 7, paragraphe 2, alinéa b) peut avoir un effet d'appel et constituer un nouveau facteur, éventuellement décisif, d'émigration irrégulière vers le territoire de l'UE, dès lors qu'il place le travailleur clandestin dans une situation très avantageuse par comparaison aux autres travailleurs. En outre, c'est une solution manifestement inadaptée aux relations de travail de courte et très courte durée (campagnes agricoles, par exemple). Aussi, tout bien considéré, le Comité est d'avis que la disposition en question (alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 7) doit être supprimée».

Résultat du vote

Voix pour: 59 Voix contre: 111 Abstentions: 11

Paragraphe 6.8

Ajouter:

«L'article 9 définit la redevabilité du contractant principal et de tous ses éventuels sous-traitants intermédiaires. Sur ce point, il serait bon d'explicitier à quels types de rapports il s'applique ou ne s'applique pas. Le contractant principal et les sous-traitants qui n'emploient pas directement les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier devraient être passibles conjointement et séparément, des sanctions prévues par l'article 6 et l'article 7, uniquement au cas où il serait établi qu'ils avaient connaissance du fait que leur sous-traitant employait des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Dans certains secteurs caractérisés par de longues chaînes de sous-traitance, comme l'industrie automobile, une responsabilité commune des producteurs et des sous-traitants qui montent des composantes spécifiques dans des sites et des pays différents serait difficile à mettre en œuvre. Il en va de même du secteur du bâtiment. Le Comité estime qu'un contractant principal devrait pouvoir s'exempter de sa responsabilité en prenant des mesures de précaution raisonnables.»

Résultat du vote

Voix pour: 57 Voix contre: 106 Abstentions: 8

Paragraphe 6.9

Modifier comme suit:

«Article 10

- Cet article porte sur l'infraction qui, aux termes de l'article 3, a qualification pénale dès lors qu'elle a été commise de manière intentionnelle. ~~Comme il est difficile d'apporter pareille preuve, l'infraction pénale pourrait être définie comme celle dont l'employeur concerné "savait" ou "aurait pu savoir" qu'elle constituait une infraction.~~
- En ce qui concerne les infractions visées au paragraphe 1, lettre a, il serait approprié de donner la qualification d'infraction pénale à toute réitération de celle mentionnée dans l'article 3.
- Il conviendrait de s'assurer que dans le cas des infractions définies au paragraphe 1, lettre a, de cet article 10, il ait été tenu compte, si l'infraction pénale a été commise intentionnellement, de l'éventualité de procédures judiciaires de longue durée. Un tel cas de figure pourrait avoir pour conséquence que la disposition concernée s'avérerait finalement inutilisable si les États membres adoptent, comme norme établissant l'infraction, la décision découlant d'un verdict judiciaire pleinement valide ou d'une décision des autorités nationales dans un espace de deux ans. La longueur du processus et l'exploitation de toutes les voies de recours légales pourraient avoir pour effet que la disposition concernée n'aurait qu'une portée purement théorique.
- Lors de la transposition de cet article, les différents États membres se devront de veiller, en ce qui concerne les sanctions, à répartir clairement les attributions entre les instances administratives et les tribunaux spécifiques responsables de ces matières, afin d'éviter l'apparition de conflits de compétence.»

Résultat du vote

Voix pour: 66 Voix contre: 100 Abstentions: 10

Paragraphe 6.11

Modifier comme suit:

«Article 15

~~Si l'article 15, l'efficacité de la disposition proposée, qui fait obligation aux États membres de réaliser chaque année des visites d'inspection dans au moins 10 % des entreprises présentes sur leur territoire, constitue une disposition louable, dépendra de son exécution réelle que dépendra aussi l'efficacité de la directive proposée. Les États membres doivent sélectionner les entreprises à inspecter sur la base d'une évaluation de risque qui tienne compte, parallèlement à d'autres critères pertinents, de facteurs tels qu'une plus ou moins grande vulnérabilité du secteur d'activité au phénomène de recrutement d'immigrants en situation irrégulière et l'existence d'antécédents en la matière dans les entreprises elles-mêmes. L'article devrait refléter ces critères qualitatifs et stipuler qu'il est souhaitable que les États membres parviennent à garantir une inspection annuelle de 3 % au moins de l'ensemble des entreprises ainsi sélectionnées. Pour y arriver, il pourra s'avérer sera nécessaire de dégager, dans la plupart des États membres, des ressources humaines et financières supplémentaires, à défaut de quoi Sans cela, le résultat de ces nouvelles obligations serait inmanquablement d'infliger pourraient entraîner une inégalité de traitement des ressortissants concernés.»~~

Résultat du vote

Voix pour: 65 Voix contre: 105 Abstentions: 8

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun»

COM(2007) 301 final

(2008/C 204/17)

Le 6 juin 2007, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

«Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2008 (rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL-MARLIÈRE).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

1. Introduction de la consultation «Livre vert sur une future politique européenne commune d'asile»

1.1 Le futur régime d'asile européen commun, trouve ses sources juridiques dans le traité d'Amsterdam (1999), au titre IV, Visas, Asile, Immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes, dans les décisions du Sommet de Tampere, Finlande, 1999, et du Sommet de La Haye, plus récemment. On doit rappeler aussi ses origines «fonctionnelles» à savoir le règlement de Dublin I en 1997, Dublin II en 2003, entré en vigueur en 2006, le premier accord Schengen datant de 1985 récemment élargi en 2007 à un certain nombre de nouveaux états membres. L'on ne doit pas perdre de vue que l'objectif premier était de mettre en œuvre et de transposer la Convention internationale de protection des réfugiés de Genève, 1951, ratifiée par la plupart des États membres, d'une manière uniforme dans l'ensemble de l'Union européenne, en garantissant que les personnes qui ont besoin d'une protection internationale en bénéficient effectivement. Ceci avec la volonté de faire de l'Union un espace de protection unique pour les réfugiés, basé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et sur les valeurs humanitaires communes à l'ensemble des États membres. Le plan d'action mettant en œuvre le programme de La Haye prévoit l'adoption de la proposition portant création d'un régime d'asile d'ici la fin de l'année 2010.

1.2 En vue d'entamer la seconde phase et en préalable au lancement de son plan d'action qu'elle se propose de publier en juillet 2008, la Commission, a lancé un vaste processus de consultation au travers du présent livre vert avec pour objectif de déterminer les différentes options envisageables dans le cadre juridique communautaire actuel.

1.3 Le programme de Tampere, confirmé plus tard par celui de La Haye, peut se résumer ainsi: créer une procédure commune, un statut uniforme, un cadre homogène, un niveau élevé de protection harmonisée dans tous les États membres prévoyant de garantir la mise en œuvre de la Convention de Genève d'une manière homogène.

1.4 Durant la première phase entre 1999 et 2006, l'adoption des quatre grands instruments législatifs a constitué l'acquis

actuel et posé les fondements du régime d'asile européen commun. La Commission veille à la transposition et à la mise en œuvre dans les délais impartis, des instruments juridiques déjà adoptés.

1.5 Bien que l'évaluation des instruments de la première phase ne soit pas encore achevée, compte tenu de la nécessité d'avancer des propositions en vue de la seconde phase suffisamment tôt pour qu'elles soient adoptées en 2010, la Commission juge indispensable de passer dès maintenant à une réflexion et à un débat approfondis sur la future architecture du régime d'asile.

1.6 La Commission se donne aussi pour objectif de réaliser une plus grande solidarité entre les États membres, de renforcer la capacité de tous les acteurs et la qualité générale du processus, de combler les lacunes actuelles et d'harmoniser les pratiques en vigueur, grâce à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement en matière de coopération pratique entre États membres.

1.7 La Commission a structuré sa consultation en 4 chapitres et 35 questions: instruments législatifs, mise en œuvre, solidarité et partage des responsabilités, dimension extérieure.

2. Résumé des conclusions et recommandations

2.1 **Le Comité**, tenant compte de ses (nombreux) avis adoptés précédemment en la matière, des recommandations d'ONG actives dans l'aide aux réfugié(e)s, ainsi que des observations adressées par l'UNHCR ⁽¹⁾ aux présidences de l'Union européenne portugaise et slovène;

2.2 Rappelant que les questions d'asile se traitent d'ores et déjà à la majorité qualifiée au sein du Conseil tandis que celles d'immigration sont encore au régime de l'unanimité et devraient passer à celui de la majorité qualifiée dans le cadre du traité de Lisbonne, recommande que lors de la mise en œuvre d'une procédure commune, la Commission et le Conseil veillent à exclure ou éviter les clauses d'exonération nationale fréquemment utilisées par certains États membres («opt out»);

⁽¹⁾ Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés.

2.3 Le Comité soutient l'adoption d'un régime d'asile équitable, c'est-à-dire à visage humain, prenant en compte les besoins de protection des demandeurs d'asile comme un véritable objectif parmi les objectifs de construction d'une Europe qui soit aussi sociale. Le Comité rappelle que ces objectifs sociaux ne sont pas en concurrence et n'excluent pas les intérêts économiques et sécuritaires, ni des populations d'accueil ni des États membres.

2.4 Il appelle de ses vœux la création de conditions favorisant le respect des conventions internationales, des directives européennes en accord avec le droit international et le droit humanitaire et de la Convention européenne de Sauvegarde des droits de l'homme du Conseil de l'Europe; une meilleure répartition de la responsabilité incombant aux États membres; la réinstallation et l'intégration rapide des personnes bénéficiant d'une protection de réfugié ou subsidiaire; une politique de coopération et de codéveloppement sincère qui améliore le niveau de démocratie effective de certains États tiers et qui contribue à la solidarité internationale en réponse aux besoins en matière d'asile.

2.5 À ces fins, il recommande des mesures qui se comprennent comme indissociables et complémentaires les unes des autres:

2.5.1 Que les personnes ayant besoin d'une protection internationale puissent toujours entrer sur le territoire de l'Union européenne, quel que soit le niveau de renforcement des contrôles, afin que soit à tout le moins respecté le droit à déposer une demande d'asile, qu'elle qu'en soit la forme, et l'accès à une procédure juste et efficace;

2.5.2 Que les demandes de reconnaissance du statut de réfugié soient toujours examinées et la décision rendue et motivée par écrit par l'autorité de décision en préalable à l'examen d'une protection subsidiaire, y compris pour les demandes présentées en frontière;

2.5.3 Que les demandeurs d'asile soient libres de choisir le pays auquel ils adressent une demande;

2.5.4 Que les mineurs isolés et les femmes bénéficient d'une protection particulière de fait, ainsi que les personnes vulnérables^(?): demandeurs d'asile qui sont physiquement, psychologiquement, mentalement désavantagés et requièrent une assistance particulière: femmes enceintes, enfants, personnes âgées, malades, handicapés, etc.;

2.5.5 Que les persécutions spécifiques dont sont victimes certaines femmes soient prises en compte et considérées comme motifs de besoin de protection, à titre personnel et indépendamment des personnes qu'elles accompagnent ou dont elles sont accompagnées (enfants mineurs ou maris, parents, autres ...) ^(?);

2.5.6 Que tout demandeur d'asile bénéficie de l'examen effectif et individuel de sa demande, du concours d'un interprète,

d'une aide juridique gratuite, et d'un délai suffisant pour la présenter;

2.5.7 Que les principes essentiels auxquels doit se conformer une procédure d'asile s'appliquent à toutes les demandes d'asile y compris celles manifestement infondées;

2.5.8 Que les recours en décision de non reconnaissance du statut de réfugié ou de bénéficiaire d'une protection subsidiaire soient toujours suspensifs d'une décision de reconduite, notamment pour les personnes qu'on ne pourrait expulser sans courir le risque de voir leur vie ou leur liberté menacée ou mise en danger si elles devaient être expulsées vers un autre pays;

2.5.9 Que l'intégration et la réinstallation dans des conditions de vie normales et dignes soient garanties par un accès à l'autonomie dont les conditions devraient être mise en œuvre au plus tôt possible à partir du moment de l'arrivée et en accord avec l'intéressé: accès aux soins médicaux, familiarisation et apprentissage de la langue; contacts avec les associations actives dans l'aide aux réfugié(e)s et avec la population locale; formation; y compris évaluation et reconnaissance de qualifications; accès à l'emploi autorisé; etc.;

2.6 Recommande que les ONG et associations actives dans l'aide juridique, matérielle et humanitaire aux réfugiés aient toujours accès aux centres de rétention et de détention, qu'ils soient ouverts ou fermés, et concernant les solutions de réinstallation des personnes qui se sont vues reconnaître le statut de réfugiés, dans une perspective de partage des responsabilités entre États membres, le Comité renvoie à son avis CESE 1643-2004 du 15 décembre 2004 notamment en son chapitre 2.4 qui demande que: «Les conditions de présence des ONG et associations d'aide aux réfugiés dans les centres d'accueil devraient être améliorées, en contractant des accords de partenariats avec les autorités du pays d'accueil, ou en clarifiant leurs droits à tout le moins»;

2.6.1 Que ces normes d'accueil respectueuses des personnes devraient s'appliquer sans distinction à tout demandeur d'asile éligible au statut de réfugié ou à une protection subsidiaire;

2.6.2 Que soient privilégiées des solutions alternatives (hébergement en centres ouverts) à la détention systématique des demandeurs d'asile en centres totalement fermés et inaccessibles aux ONG, parfois même à la Croix rouge;

2.7 Déconseille l'utilisation de listes de pays dits sûrs (respect des procédures d'examen individuel auquel ont droit les demandeurs d'asile en vertu de la Convention de Genève) et recommande de revoir la qualification donnée à des États tiers d'origine ou de transit «d'États tiers sûrs», qui privent les demandeurs d'asile de possibilité d'examen de leur situation individuelle et de leurs droits découlant ^(*);

^(?) Au sens du HCR (Master Glossary of Terms, June 2006).

^(?) Viols, viols en temps de guerre, persécutions physiques, mentales ou sociales dues au refus de se soumettre à un ordre établi par les hommes... Voir point 2.5.1 de l'avis du CESE sur la directive «Qualification», rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE, (JO C 221 du 17.09.2002): «Bien qu'elles ne soient pas explicitement prévues par la Convention de Genève de 1951, les formes spécifiques de persécution de genre (les mutilations génitales féminines, le mariage forcé, lapidations pour présomption d'adultère, viols systématiques des femmes et des jeunes filles comme stratégie guerrière, pour en nommer quelques-unes) devraient être reconnues comme raisons fondées pour introduire une demande d'asile, et comme motifs légitimes pour l'octroi de l'asile dans les États membres».

^(*) Avis du CESE du 15.12.2004 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Un régime d'asile européen commun plus efficace: la procédure unique comme prochaine étape», rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE (JO C 157 du 28.06.2005), point 2.7.

2.8 Recommande néanmoins que si des listes de pays considérés comme «sûrs» devaient être maintenues, ces listes soient communes aux États membres et approuvées par les parlements nationaux et européen, tiennent compte des informations délivrées par des ONG dûment consultées, et qu'en tout état de cause elles ne soient plus utilisées en attendant;

2.9 Recommande que gardes-côtes, agents de l'autorité publique, agents des services publics ou privés amenés à être au contact des demandeurs d'asile aux premières étapes comme aux étapes successives (police, douanes, santé, éducation, emploi) bénéficient de formation au droit d'asile et au droit humanitaire;

2.10 Réitère et maintient la recommandation de prendre en compte les impératifs assumés par les collectivités territoriales locales et régionales en matière de première assistance et d'intégration durable lorsque les demandeurs se voient reconnaître leur statut de réfugié ou de bénéficiaire d'une protection internationale, et par conséquent de les associer équitablement à l'élaboration d'une politique commune d'asile, de maintenir et clarifier l'usage et l'attribution des Fonds du FER, ainsi que spécifié infra;

2.11 Approuve la création d'un bureau européen d'appui aux États membres, si toutefois il complète le travail des antennes régionales ou locales du UNHCR, et à condition qu'il réponde aux objectifs d'améliorer la qualité et la cohérence des décisions afin de garantir que les personnes nécessitant une protection internationale trouvent cette protection, quel que soit l'endroit où elles en fassent la demande dans l'Union européenne, et d'évaluer en permanence que les lois européennes soient pleinement en accord avec le droit international des réfugiés et avec le droit humanitaire. Ce bureau d'appui pourrait organiser les formations des gardes frontières pour faire la différence entre les réfugiés et d'autres migrants, en coopération avec le UNHCR qui pourvoit et participe jusqu'à présent à ces formations, notamment mais pas seulement aux frontières orientales de l'UE depuis que la zone Schengen s'est élargie (Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie);

2.12 Recommande que les mesures prises pour contrôler l'immigration ne deviennent pas source de violations des droits de base, notamment du droit de demander et de bénéficier de l'asile du fait de persécutions;

2.13 Demande de mettre en évidence l'obligation totale des commandants de navire, dans les cas d'interception et de sauvetage en mer, de venir en aide aux personnes en détresse, de résoudre le manque de reconnaissance quant à leur responsabilités pour le débarquement des personnes secourues en mer, d'organiser l'examen des demandes aussitôt et fournir le cas échéant une protection internationale;

2.14 Concernant le débat spécifique de l'instauration d'une procédure européenne commune unique, renvoie à son avis CESE 1644-2004 du 15 décembre 2004, particulièrement pour ce qui concerne ses recommandations et mises en garde sur

l'abaissement du niveau des normes de protection qui pourraient se produire dans la période 2004/2008 entre la consultation sur une procédure unique et le livre vert sur une politique commune d'asile;

2.15 Rappelle aux États membres que, quelle que soit la forme d'une procédure (administrative, judiciaire), toutes ses étapes doivent obéir à une logique de protection et non d'accusation;

2.16 Recommande à la Commission et au Conseil d'exercer une lisibilité et une transparence dans l'attribution et l'usage du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013, dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» telles qu'il les recommandait dans son avis ⁽⁵⁾, notamment «Prendre des dispositions concrètes dans les décisions d'instituer ces différents Fonds pour que les opérateurs non étatiques soient associés le plus en amont possible au cadre annuel et pluriannuel d'orientations définies par les États membres et par la Commission elle-même»;

2.17 Recommande que les mesures financières incitatives échelonnées au prorata des efforts importants de certains États membres — comme la Suède par exemple — ou de capacités réduites (taille géographique et pro rata de la population) — comme Malte et Chypre — ne conduisent pas d'autres États membres à se décharger de certaines de leurs responsabilités ou obligations, tant en matière d'accès au territoire que d'examen des demandes, ou de réinstallation interne (solidarité et répartition) ou externe (contribution aux efforts extrarégionaux) de groupes de réfugiés.

3. Observations générales

3.1 Le Comité accueille favorablement la consultation publique sur le futur régime d'asile européen commun au travers du présent Livre vert. Il se satisfait de ce que la Commission prenne l'occasion de mettre en évidence la façon de faire face aux carences du dispositif juridique européen, aux différences entre les lois européennes et aux pratiques des États membres.

3.2 Le Comité encourage la Commission et le Conseil à veiller à ce que les discussions sur la gestion des frontières n'érodent pas le droit fondamental de demander asile ou une protection internationale, en ce inclus les mesures aux frontières terrestres, aériennes ou maritimes, avec notamment l'interception et le sauvetage en mer, à l'intérieur ou en dehors des eaux territoriales des États membres.

3.3 Dans le contexte de lutte contre le terrorisme notamment et de lutte contre la criminalité et le trafic d'êtres humains, le Comité presse la Commission et le Conseil d'assurer que l'insécurité mondiale n'ait pas d'impact négatif sur les attitudes du public à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile, et ne mette pas en péril l'intégrité et la nature de l'asile.

⁽⁵⁾ Avis du CESE du 14.02.2006, rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL MARLIÈRE (JO C 88 du 11.04.2006), point 2.4 et Conclusions 4^e tiret.

4. Observations particulières

4.1 Instruments législatifs; Traitement des demandes d'asile; Clauses d'exonération nationales

Selon la Commission, s'inspirant de nombreux rapports d'ONG et du UNHCR, la directive «relative aux procédures d'asile» a fixé des normes de procédure fondées sur des critères communs minima, laissant le champ libre à des adaptations nationales et à des clauses d'exonération des États membres. Ce faisant, les personnes en recherche de protection dans l'UE ne bénéficient pas de garanties identiques selon le pays auquel elles s'adressent, et parfois même le lieu dans le pays où est présentée la demande d'asile. Cette latitude a également eu pour conséquence d'abaisser progressivement le niveau de respect des droits des demandeurs d'asile, comme en témoignent certaines réformes législatives nationales.

Le Comité soutient l'objectif de mettre en place un régime d'asile européen commun ayant pour objectif fondamental de garantir à chaque demandeur d'asile un accès à des procédures justes et efficaces. Dès lors, **la mise en œuvre d'une procédure commune paraît peu compatible avec des clauses d'exonération nationale très utilisées par les États membres.** Le Comité sera attentif au caractère commun des procédures particulières proposées dans le «plan d'action» de la Commission, et à ce que la définition de règles procédurales et de critères communs ne s'harmonise pas au niveau de dénominateur commun le plus bas pour la protection des réfugiés.

4.2 Pays d'origine sûrs

Le Comité s'inquiète des obstacles opposés à l'accès à une procédure équitable pour certains demandeurs d'asile, en contradiction avec le principe de non-discrimination de la Convention de Genève (article 3).

Ainsi, des personnes venant de pays considérés comme «sûrs» ou «tiers sûrs» et dont la demande peut être jugée «infondée» dans le cadre d'une instruction rapide ou traitée en procédure «accélérée» ou «prioritaire» sans garantie d'un recours suspensif. Le fait que les États membres n'aient pas réussi à s'entendre sur une liste commune crée des inégalités de fait, particulièrement en application du Règlement Dublin II: «l'État responsable» peut ainsi déclarer la demande irrecevable au regard de sa liste nationale de pays sûrs alors que ce pays ne figure pas sur la liste du pays auteur du renvoi.

Le Comité recommande aux États membres de procéder aussi rapidement que possible à l'établissement d'une liste unique.

Rappelant que «l'accès libre et illimité au territoire et à la procédure d'asile sont des garanties fondamentales que les États membres doivent s'efforcer d'obtenir» ⁽⁶⁾, le Comité juge, en outre, que la référence à un pays dit d'origine sûr ne «peut en aucun cas justifier à elle seule

le rejet d'une demande» ⁽⁷⁾ mais doit s'accompagner d'un examen spécifique, ce en application de la convention de Genève. En effet, l'obligation d'examiner individuellement chaque demande de protection et d'asile ne permet pas de considérer qu'un pays puisse être sûr pour toute personne, et qu'une personne ne puisse faire l'objet de persécutions éventuelles du fait de son statut particulier (appartenance à un groupe social, persécutions exercées par un ou des agent(s) non étatique, et autres motifs).

De plus, on peut souligner que le dispositif envisagé ne permet pas de garantir que le pays vers lequel serait renvoyé un demandeur d'asile lui offrirait une protection effective et durable.

4.3 Recours suspensif

En application des principes d'effectivité et d'équité, les décisions rendues ne devraient pas déroger à la possibilité d'exercer un recours devant une autorité ou une juridiction impartiale et indépendante. Constatant que ce droit est appliqué de façon restrictive ou artificielle par quelques États membres dans nombre de situations, le Comité insiste sur le fait que **ce recours doit toujours avoir un caractère suspensif** et demande à la Commission et au Conseil d'y veiller.

4.4 Informations sur les pays d'origine

Il considère, que l'examen d'une demande d'asile doit être accompagné de données fiables sur les risques réels encourus dans les pays d'origine. Dans son avis du 26 avril 2001, le Comité avait souhaité que ces «*informations sur le pays d'origine du demandeur d'asile et sur les pays de transit qu'il a traversés [puissent] également être fournies par des organisations dûment représentatives de la société civile, actives dans chacun des États membres examinant la demande d'asile*» ⁽⁸⁾.

Dans la perspective d'un régime commun à l'ensemble des États membres, le Comité considère que la qualité et l'homogénéité des décisions de première instance sera largement dépendante de la qualité et de l'homogénéité des informations disponibles sur les pays d'origine auxquelles se référeront les instances ou juridictions des États membres.

4.5 Asile à la frontière

Le Comité prend acte de ce que les États membres sont incités à améliorer la qualité de l'accès aux procédures mais s'inquiète de la faiblesse des informations apportées aux demandeurs sur leurs droits et des garanties qui leur sont accordées.

⁽⁶⁾ Avis du CESE du 26.04.2001 «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres», rapporteur: M. MELICÍAS (JO C 192 du 10.07.2001), point 3.2.2.

⁽⁷⁾ MELICÍAS, point 3.2.12.3.

⁽⁸⁾ Avis du CESE du 26.04.2001 «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres», rapporteur: M. MELICÍAS (JO C 192 du 10.07.2001), point 2.3.

La chute constante des demandes d'asile adressées ⁽⁹⁾ à l'UE contrairement au battage médiatique qui est exercé l'amène à rappeler que tout demandeur d'asile, **en quelque situation ou quelque lieu qu'il se trouve**, doit pouvoir prétendre à l'examen effectif de sa demande et, pour cela, **bénéficier du concours d'un interprète, d'une aide juridique gratuite et d'un délai suffisant pour la présenter**. Il rappelle avoir formulé la proposition selon laquelle «le demandeur devrait [en outre] avoir le droit de contacter des organisations non gouvernementales (ONG) reconnues qui poursuivent comme objectif la défense et la promotion du droit d'asile» ⁽¹⁰⁾.

Dans le même esprit, le Comité rappelle les réserves qu'il avait émises sur l'usage extensif de l'appréciation de demandes jugées «manifestement infondées» par les États membres. Il constate l'inflation des situations renvoyant à cette appréciation résultant d'une rédaction trop vague de l'article 23-4 de la directive «procédure» et estime nécessaire de recadrer ce concept. En accord sur ce point avec l'UNHCR, **il réitère son souhait que «les principes essentiels auxquels doit se conformer une procédure d'asile (...) s'appliquent à toutes les demandes d'asile y compris celles manifestement infondées»** ⁽¹¹⁾.

En conséquence, le Comité enregistre avec intérêt la proposition de la Commission d'un «renforcement des mesures de protection juridique lors de la phase décisive initiale des procédures à la frontière, et en particulier du processus d'enregistrement et de filtrage».

4.6 Procédure unique

La Commission estime que «des progrès considérables peuvent encore être accomplis (...) en intégrant au régime d'asile européen commun un élément contraignant constitué par une procédure unique pour l'évaluation des demandes d'obtention d'une protection subsidiaire et du statut de réfugié» ⁽¹²⁾. Il apparaît que, là où elle a déjà été mise en œuvre, la «procédure unique» a, en effet, permis de limiter de façon notable les délais d'attente de la décision et donc l'incertitude dans laquelle est placé tout demandeur d'asile.

Une telle procédure implique que le demandeur s'adresse à un seul «guichet» et que l'autorité de décision se prononce d'abord sur la reconnaissance du statut de réfugié au titre de la convention de Genève, puis et à titre complémentaire seulement, sur la protection subsidiaire. **Pour remplir cet objectif une telle procédure devrait être applicable en tous lieux, y compris pour les demandes présentées en frontière** ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ En 2006, l'UE a enregistré 192 300 demandes d'asile, soit 50 % de moins qu'en 2001 et 70 % de moins qu'en 1992 (UE à 15) — Eurostat «Statistiques en bref» 110/2007.

⁽¹⁰⁾ MELICÍAS, point 3.2.4.4.

⁽¹¹⁾ MELICÍAS, point 3.2.15.2; Conférence de Presse du UNHCR et Recommandations à la Présidence portugaise de l'Union européenne et à la nouvelle présidence des 15 juin 2007 et 11 décembre 2007.

⁽¹²⁾ Livre vert, p. 4.

⁽¹³⁾ «Asylum in the European Union, A study of the implementation of the Qualification Directive» UNHCR, novembre 2007.

Le Comité insiste néanmoins, comme il l'avait fait dans son avis du 29 mai 2002, sur le fait que «la protection subsidiaire ne peut être un moyen d'affaiblir la protection conférée par le statut de réfugié» ⁽¹⁴⁾, et constate, comme le UNHCR ⁽¹⁵⁾, que les États membres paraissent faire un usage important de la protection subsidiaire sans que cette orientation puisse être vraiment reliée à une évolution de la situation dans les pays d'origine, ni toujours bien motivée dans les décisions comme seraient en droit de l'attendre les demandeurs.

4.7 Conditions d'accueil des demandeurs d'asile; normes

S'agissant des conditions d'accueil des demandeurs d'asile, le Comité observe de grandes disparités entre les États membres. Il constate que certains d'entre eux souhaitent plutôt faire porter l'harmonisation sur des normes plus restrictives de droit, comme l'instauration de «contraintes géographiques (...) en matière de dépôt de la demande et de résidence» ⁽¹⁶⁾, pensant ainsi réduire l'attractivité de certains pays par rapport à d'autres.

Le Comité est conscient que l'existence de normes nationales asymétriques est source de flux secondaires; il ne peut en conclure pour autant qu'il faille abaisser le niveau des droits des demandeurs d'asile. Pour parvenir au nivellement des disparités, il n'est pas nécessaire d'exiger un niveau de protection plus élevé que nécessaire dès lors que les normes sont communes aux États membres et appliquées de façon uniforme.

4.8 Accès à la formation et au marché du travail

Concernant l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile, deux motifs d'opposition prévalent dans certains États membres: une marge de manœuvre souhaitée pour répondre à la situation de l'emploi dans le pays; le fait que le taux de rejet des demandes d'asile devant demeurer élevé et les procédures d'examen plus rapides, l'accès au marché du travail ne serait que temporaire.

Le Comité considère que, en dépit de l'objectif d'un traitement plus rapide des demandes d'asile, leur nombre et la nature de nombre de dossiers présentés par les requérants peuvent induire des délais importants dans l'examen des demandes par certains pays. Il observe, dès lors que, quand bien même la directive

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE du 29.05.2002 sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts», rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C221, 17.09.2002), point 2.3.5.

⁽¹⁵⁾ **Même étude**. Le Comité renvoie en outre aux Propositions d'amendements de la directive «Qualification» (articles 8.3; 8.1; Considérant 26 de l'art. 15 c); articles 12 et 14 (conformité à la Convention de Genève 1951); 17 et 19; et aux recommandations suivantes: à l'attention de la Commission européenne: solliciter les interprétations et décisions de la Cour européenne de justice; Assurance et contrôle qualité des décisions à travers l'Union européenne; Formation; Adoption de Lignes directrices; à l'attention des États membres de l'UE: recours aux lignes directrices de l'UNHCR; Questions préjudicielles des cours nationales à la Cour européenne de justice; rendu écrit des décisions; Contrôle de qualité des décisions rendues au niveau national; Analyse du potentiel des Acteurs de la protection; Protection sur place; Accès et éligibilité; Risques sérieux; Motivations et exclusions **UNHCR, novembre 2007**.

⁽¹⁶⁾ France: «Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE», présenté par M. LEQUILLER. n° 105 du 25 juillet 2007.

«accueil» prévoit que les États membres prennent des mesures «qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs» (art. 13), **l'intégration des réfugiés dans les pays d'accueil passe par leur accès à l'autonomie et que celle-ci sera d'autant plus effective que les conditions en seront réunies le plus tôt possible à partir du moment de son arrivée.**

Dans son avis du 28 novembre 2001, le Comité estimait que **«l'avantage matériel et moral qui découle, pour l'État d'accueil comme pour les demandeurs d'asile, de la possibilité donnée à ces derniers d'accéder au marché du travail ne fait aucun doute»** ⁽¹⁷⁾; il réitère cette remarque comme il insiste sur le fait que les demandeurs d'asile doivent bénéficier d'une formation, d'un apprentissage de la langue et de l'accès aux soins médicaux notamment.

Le fait que certains ne pourront pas demeurer sur le territoire s'ils sont déboutés ne constitue pas un contre-argument pertinent à des mesures permettant d'accroître l'autonomie des demandeurs d'asile et qui sont «les meilleurs garants d'un processus d'intégration réussi ou, le cas échéant, d'un juste retour dans le pays d'origine» ⁽¹⁸⁾. En revanche, tout donne à penser que l'exclusion du marché de l'emploi aurait pour effet d'encourager le travail clandestin.

Le Comité rejoint la Commission sur le fait que **ces normes d'accueil respectueuses des personnes pourraient s'appliquer sans distinction à tout demandeur d'asile, qu'il soit éligible au statut de réfugié ou à une protection subsidiaire.**

4.9 La détention

Le Comité exprime sa préoccupation de voir que nombre de pays membres tendent à placer les demandeurs d'asile dans des «centres fermés» qui tiennent moins d'une philosophie d'accueil que de détention.

Rejoignant les recommandations du Conseil de l'Europe, le CESE s'est déjà exprimé sur le fait **que la détention des demandeurs d'asile ne doit être envisagée que comme une exception et pendant le temps strictement nécessaire** ⁽¹⁹⁾. Des solutions alternatives doivent être privilégiées ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Avis du CESE du 28.11.2001 sur la «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres», rapporteurs: MM. MENGIOZZI et PARIZA CASTAÑOS (JO C 48 du 21.2.2002), point 4.3.

⁽¹⁸⁾ Idem, point 3.1.

⁽¹⁹⁾ Avis du CESE du 26.04.2001 «Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres», rapporteur: M. MELICÍAS (JO C 192 du 10.7.2001), point 3.2.11.

⁽²⁰⁾ Rapport d'une mission internationale d'enquête «Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés: le contrôle des flux migratoires à Malte», Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme, Catherine TEULE, point 4-1.1.

Voir aussi la modernisation de centres d'hébergement contrôlés mais ouverts, lors de l'accession de la Roumanie à l'UE constatée lors de la mission effectuée durant la rédaction des avis du CESE du 15.12.2004 sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine — «Améliorer l'accès à des solutions durables», et sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur «Un régime d'asile européen commun plus efficace: la procédure unique comme prochaine étape» rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL-MARLIERE (JO C 157 du 28.6.2005).

En tout état de cause, le requérant placé dans une telle situation ne doit pas être traité en «criminel» et doit bénéficier, au même titre que les autres demandeurs, d'une assistance judiciaire gratuite, indépendante et qualifiée; les ONG doivent pouvoir y intervenir pour apporter conseil et assistance aux demandeurs d'asile. Les personnes «vulnérables» ⁽²¹⁾, dont les mineurs et en particulier les mineurs non accompagnés, doivent y bénéficier d'une protection spécifique.

Les persécutions spécifiques dont sont victimes certaines femmes doivent être prises en compte et considérées comme motifs de besoin de protection, à titre personnel et indépendamment des personnes qu'elles accompagnent ou dont elles sont accompagnées (enfants mineurs ou maris, parents, autres ...).

Le Comité estime, en outre, que les «centres fermés» devraient être soumis à une évaluation régulière du comité européen pour la prévention de la torture (CPT).

4.10 Octroi de la protection

Les personnes ni protégées ni expulsables

La Commission envisage l'harmonisation du statut des personnes qui, pour des raisons spécifiques, ne peuvent être éloignées du territoire alors qu'elles ont été déboutées de leur demande d'asile. Il s'agit d'une application des principes contenus dans les instruments internationaux sur les droits des réfugiés ou les droits de l'homme appuyant avec constance la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En la matière, les pratiques des États membres diffèrent et le Comité juge nécessaire **que les bases d'un tel statut soient effectivement définies uniformément sur le territoire**. Il est particulièrement contestable que, dans certains pays, des personnes se retrouvent «sans statut» — sans titre de séjour, mais non expulsables —, soumises à une précarité juridique, sociale et économique incompatible avec le respect de la dignité des personnes et devenant l'enjeu des politiques d'éloignement des personnes en situation irrégulière. Sans sous-estimer la difficulté de la question, le Comité considère que **de telles situations devraient pouvoir donner lieu à délivrance d'un titre de séjour provisoire assorti du droit à exercer un emploi**.

4.11 Solidarité et partage des charges

Partage des responsabilités — Le système de Dublin

Dans un avis rendu le 12 juillet 2001 sur «une procédure d'asile commune et un statut uniforme» ⁽²²⁾, le Comité s'est prononcé sur la mise en application de la convention de Dublin. Il constatait que ce mécanisme créait d'avantage de problèmes qu'il n'en

⁽²¹⁾ Au sens du HCR (*Master Glossary of Terms*, juin 2006): les personnes qui sont physiquement, psychologiquement, mentalement désavantagées et requièrent une assistance particulière: femmes, femmes enceintes, enfants, personnes âgées, malades, handicapés, etc.

⁽²²⁾ Avis du CESE du 12.07.2001 sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile», rapporteurs: MM. MENGIOZZI et PARIZA CASTAÑOS (JO C 260 du 17.09.2001).

résolvait et occasionnait des coûts disproportionnés par rapport aux résultats atteints, sans éviter l'évaporation de demandeurs d'asile avant leur transfert vers le pays de première arrivée.

Reprenant ses observations, le Comité estime que le régime de Dublin (règlement et EURODAC) a eu le grand intérêt de poser la question du traitement des demandes d'asile au niveau communautaire. Mais il constate aussi que ce régime qui avait pour premier objectif de «déterminer dans les plus brefs délais quel État est responsable de l'examen d'une demande d'asile» n'a pas atteint l'objectif dérivé qui était «d'éviter les mouvements secondaires entre États membres»⁽²³⁾ et a, en outre, induit des charges supplémentaires et parfois très lourdes pour certains États membres, notamment parmi ceux qui forment la frontière extérieure de l'UE.

Par ailleurs, selon les travaux d'évaluation menés par la Commission⁽²⁴⁾, le taux de transfert entre certains pays est à peu près équilibré, au point qu'il paraît possible d'envisager de «permettre aux États membres de conclure des accords bilatéraux concernant l'annulation de l'échange du même nombre de demandeurs d'asile dans certains cas précis»⁽²⁵⁾. L'enregistrement des empreintes digitales des demandeurs d'asile dans EURODAC devrait quant à lui suffire à réduire encore l'*asylum shopping* et la pratique des demandes multiples.

Le Comité constate donc le coût humain disproportionné de l'application du régime de Dublin par rapport à ses objectifs techniques. Il estime que l'adoption de normes communes en marginalisant les différences de traitement de la demande par les États membres devrait réduire la place de ce critère parmi ceux qui fondent le choix d'un demandeur de déposer sa demande auprès d'un État plutôt qu'un autre mais que, en revanche, les considérations culturelles et sociales continueront de jouer un rôle indéniable dans l'intégration du réfugié dans le pays d'accueil.

Le Comité préconise donc, comme il l'a fait dans ses avis précédents⁽²⁶⁾, **que le demandeur d'asile soit libre de choisir le pays auquel il adresse sa demande et que, dans cette perspective, les États membres soient d'ores et déjà incités à appliquer la clause humanitaire prévue à l'article 15-1 du Règlement.** Dans la mesure où les réfugiés statutaires disposent d'une liberté leur permettant de rejoindre un autre pays que celui qui a reconnu leur statut, il ne s'agirait, en fait, que d'anticiper la mise en œuvre de ce droit.

En tout état de cause, le **Comité estime que le Règlement ne devrait pas être appliqué aux mineurs isolés**, sauf si cela s'avère la solution la meilleure dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

⁽²³⁾ Livre vert, point 12.

⁽²⁴⁾ Commission: «Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin» — COM (2007) 299 final — 6 juin 2007.

⁽²⁵⁾ COM(2007) 299, page 8.

⁽²⁶⁾ Avis du CESE du 12.07.2001 sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile», rapporteurs: MM. MENGÖZZI et PARIZA CASTAÑOS (JO C 260 du 17.9.2001) et l'avis du CESE du 29.05.2002 sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts», rapporteuse: M^e LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C 221 du 17.09.2002).

4.12 Solidarité financière

Une réforme du régime de Dublin dans ce sens devrait notablement alléger la charge des États membres qui, actuellement, sont les destinations premières des demandeurs d'asile. Il n'en demeure pas moins qu'il existe de fortes disparités entre les États membres quant au poids relatif des demandes enregistrées. Un mécanisme efficace de répartition des charges paraît donc nécessaire pour venir en aide à ceux qui enregistrent le plus grand nombre de demandeurs.

La réinstallation dite «interne» (à l'Union européenne) pourrait également constituer une solution partielle, mais elle ne peut être une règle ni une solution unique, d'autant qu'**aucune réinstallation ne devrait être organisée sans l'accord explicite et éclairé du réfugié concerné et sans la garantie que les conditions de cette réinstallation se situent à un niveau élevé d'intégration du réfugié dans le nouveau pays d'accueil.**

4.13 Dimension extérieure de l'asile

Aider les pays tiers à renforcer la protection — Les programmes de protection régionaux

Rappelant les expériences menées dans le cadre de programmes de protection régionaux visant à organiser la protection des réfugiés dans leurs régions d'origine ou dans les pays de transit, la Commission envisage de les consolider et de les pérenniser. Cette orientation s'inscrit parmi les axes majeurs du programme de La Haye.

Le Comité appuie les initiatives susceptibles d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans les pays tiers, mais il s'interroge sur la finalité de l'organisation de centres d'accueil dans certains pays qui tels, les nouveaux États indépendants (Ukraine, Moldavie, Belarus), paraissent loin d'offrir toutes les garanties concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Il souligne que ces programmes paraîtraient moins viser à améliorer la protection des réfugiés qu'à limiter leurs velléités de se présenter aux frontières de l'Union européenne.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁽²⁷⁾, précise que si la création de tels centres devait se poursuivre, «ceux-ci devraient tout d'abord être établis dans l'Union européenne, avant que l'on puisse étendre l'expérience à l'extérieur de l'Union ou de l'Europe». Le Comité insiste pour que les pays n'ayant pas ratifié la Convention internationale de protection des réfugiés (Genève, 1951), soient exclus de ces programmes. En revanche le Comité soutient la solidarité susceptible d'être apportée par l'Union européenne à certains pays tiers ayant à faire face à des afflux massifs ou non massifs.

⁽²⁷⁾ Conseil de l'Europe — Assemblée parlementaire: «Une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile» — Doc. 11304, 15 juin 2007.

4.14 Flux mixtes aux frontières

Le Comité rappelle que, dans son avis sur Frontex, il avait insisté sur le fait que l'efficacité en matière de contrôle aux frontières ne devait pas s'opposer au droit d'asile. «Il convient également d'inclure parmi les tâches de l'Agence la coordination avec les services de secours (notamment maritime) afin d'agir préventivement et d'assister les personnes qui se retrouvent en danger du fait du recours à des moyens risqués pour l'immigration clandestine» ⁽²⁸⁾ et demandait **que les gardes-côtes aient une formation au droit humanitaire.**

S'agissant des opérations d'interception maritime, le Comité observe qu'aucune procédure d'examen des demandes d'accès au territoire, a fortiori des demandes d'asile n'existe. Il demande que les moyens pour la mise en œuvre de telles procédures soient mis en place, afin de permettre notamment d'enregistrer les demandes d'asile au plus près du lieu d'interception.

4.15 L'UE en tant qu'acteur mondial dans les questions liées aux réfugiés

Le Comité considère que dans la perspective d'un régime commun d'asile, l'UE devrait aussi organiser ce futur système d'asile de manière telle qu'il puisse inspirer les autres parties du monde en participant de manière exemplaire au système de protection internationale des réfugiés, en garantissant que les lois européennes soient pleinement en accord avec le droit inter-

national des réfugiés et le droit humanitaire, en assumant les responsabilités qui sont les siennes.

4.16 Instruments de contrôle

Le Comité observe que son avis sur la future architecture du régime européen commun est demandé par la Commission alors que tous les instruments et initiatives de la première phase ne sont pas évalués et que les directives ne sont pas encore transposées dans toutes les législations nationales. Dans la perspective de respecter l'échéance 2010, il suggère de prévoir des mécanismes d'adaptation au vu des évaluations à venir et propose que la mise en œuvre de nouveaux instruments et/ou la révision des instruments existants soit assortie d'un système d'analyse et de contrôle des effets du régime commun d'asile et sur la situation des réfugiés et qui pourrait être confiée au bureau d'appui envisagé par le livre vert et auquel pourraient être associés le HCR, des ONG actives dans ce domaine, l'Agence des Droits fondamentaux de l'Union européenne, et donner lieu à un rapport annuel destiné aux institutions de l'Union européenne et aux États membres.

Le Comité demande que la Commission organise, par la suite, chaque année, un rapport sur la mise en œuvre du régime commun, qui soit transmis aux institutions consultatives (CESE et CdR) ainsi qu'au Parlement européen.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁸⁾ Avis du CESE du 29.01.2004 sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures», rapporteur: M. PARIZA CASTANOS (JO C 108 du 30.04.2004), point 3.2.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action destiné à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et promouvoir la compréhension interculturelle par la coopération avec les pays tiers (Erasmus Mundus) (2009-2013)»

COM(2007) 395 final

(2008/C 204/18)

Le 10 septembre 2007, le Conseil a décidé, aux termes de l'article 262 du Traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action destiné à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et promouvoir la compréhension interculturelle par la coopération avec les pays tiers (Erasmus Mundus) (2009-2013)»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2008 (rapporteur: M. SOARES, corapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 125 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. Synthèse et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen accueille favorablement la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil, qui établit un programme d'action pour le renforcement de la qualité de l'enseignement supérieur et la promotion de la compréhension interculturelle à travers la coopération avec des pays tiers (programme Erasmus Mundus 2009-2013). Ce programme élargit et améliore le programme d'action actuel Erasmus Mundus que le CESE avait déjà approuvé.

1.2 Le Comité estime que l'objectif consistant à faire des universités européennes un pôle d'attraction pour les étudiants du monde entier est d'une importance majeure et doit contribuer à mettre en évidence l'excellence des secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche dans l'UE. Il estime toutefois que ce programme ne devra pas contribuer à la fuite des cerveaux de pays tiers. En ce sens, il invite la Commission à étudier, en collaboration avec les autorités et les universités de pays tiers, des stratégies de nature à inciter les étudiants et les enseignants qui bénéficient des facilités offertes par le programme Erasmus Mundus à retourner dans leurs pays afin d'apporter leur contribution au développement durable de ceux-ci. Le Comité souligne que pour atteindre cet objectif, il est essentiel de mettre en étroite relation les politiques de coopération au développement de l'UE et les programmes tels qu'Erasmus Mundus.

1.3 Le Comité prend acte de l'effort que représente ce nouveau programme d'action pour accroître la mobilité du corps enseignant, auquel il attribue 40 % du total des bourses prévues contre 16,6 % dans le programme actuel. Les échanges que cette mobilité permet doivent être considérés comme une source d'enrichissement non seulement au plan scientifique mais également culturel et éducatif. Dans cette optique, le Comité souligne que la mobilité du corps enseignant et des étudiants doit cesser d'être, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, une démarche individuelle pour relever de plus en plus d'une responsabilité institutionnelle.

1.4 Le Comité demande instamment aux États membres et à la Commission de lever le plus rapidement et efficacement

possible les obstacles à la mobilité des enseignants et des étudiants, lesquels ont leur origine dans les législations nationales, tant en ce qui concerne l'accès aux différents États de l'Union que pour ce qui a trait à la reconnaissance et à la validation des compétences acquises, de manière à ne pas empêcher ni gêner le déplacement de ceux qui souhaitent participer aux actions du programme.

1.5 Le Comité estime que les procédures de sélection doivent prévoir des mécanismes de compensation à l'échelle européenne afin de prévenir d'éventuels graves déséquilibres entre les domaines d'étude, les régions d'où proviennent les étudiants et les enseignants et les États membres de destination. Aussi reprend-il à son compte textuellement les termes de l'annexe à la décision n° 2317/2003 établissant le programme Erasmus Mundus et recommande-t-il au Parlement européen et au Conseil d'inclure également ce mécanisme dans la proposition à l'examen.

2. Proposition de décision

2.1 L'objectif général de la proposition est d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et de promouvoir le dialogue et la compréhension entre les peuples et les cultures, grâce à une coopération avec les pays tiers, tout en promouvant les objectifs de la politique extérieure de l'UE et le développement durable des pays tiers en matière d'enseignement supérieur. Le programme couvre la période quinquennale de 2009 à 2013.

2.2 La proposition poursuit les objectifs spécifiques suivants:

- a) promouvoir une coopération structurée entre les établissements d'enseignement supérieur et le personnel universitaire de l'Europe et des pays tiers;
- b) contribuer à l'enrichissement mutuel des sociétés en promouvant, d'une part, la mobilité des étudiants et universitaires les plus talentueux de pays tiers, pour qu'ils puissent obtenir des qualifications et/ou une expérience dans l'Union européenne et, d'autre part, la mobilité vers les pays tiers des meilleurs étudiants et universitaires européens;

- c) contribuer au développement des ressources humaines et au renforcement de la capacité de coopération internationale des établissements d'enseignement supérieur dans les pays tiers;
- d) améliorer l'accessibilité de l'enseignement supérieur dans le monde, en rehausser le profil, en renforcer la visibilité et le rendre plus attractif pour les ressortissants de pays tiers.

2.3 Lignes d'actions qui vont permettre de concrétiser l'initiative:

- programmes de mastères et doctorats communs Erasmus Mundus;
- partenariats entre établissements d'enseignement supérieur européens et de pays tiers;
- mesures pour rendre plus attractif l'enseignement supérieur en Europe en tant que destination pour les études;
- soutien à l'élaboration de programmes éducatifs communs et à la constitution de réseaux de coopération, qui facilitent l'échange d'expériences et de bonnes pratiques;
- appui renforcé à la mobilité dans l'enseignement supérieur, entre la Communauté et les pays tiers;
- promotion des compétences linguistiques, de préférence en donnant aux étudiants la possibilité d'apprendre au moins deux des langues utilisées dans l'éventail de pays dans lesquels sont situés les établissements d'enseignement supérieur;
- soutien à des projets pilote basés sur des partenariats ayant une dimension extérieure, conçus pour stimuler l'innovation et la qualité de l'enseignement supérieur;
- aide à l'analyse et au suivi des tendances et de l'évolution de l'enseignement supérieur dans une perspective internationale.

2.4 Ce programme vise à poursuivre les activités de la première phase du programme Erasmus Mundus (2004-2008), tout en étant plus ambitieux dès lors qu'il incorpore plus directement la fenêtre coopération extérieure en élargissant son champ d'action à tous les niveaux de l'enseignement supérieur, en améliorant les opportunités de financement pour les étudiants européens et en renforçant les possibilités de coopération avec les établissements d'enseignement supérieur des pays tiers.

3. Observations générales

3.1 Comme pour le programme Erasmus World (2004-2008) ⁽¹⁾, le Comité accueille favorablement la proposition de décision du Parlement et du Conseil et se félicite des initiatives adoptées ou qui viendraient à l'être, dans le but de contribuer à un enseignement de qualité dans l'Union européenne et de favoriser la coopération avec les pays tiers, conformément à l'article 149 du Traité CE.

3.2 Dans son avis sur le programme précité, le Comité se félicitait *«de la concrétisation d'initiatives permettant de renforcer la qualité de l'enseignement supérieur grâce à la coopération avec des pays tiers notamment à travers la collaboration avec les meilleurs établisse-*

ments d'enseignement supérieur et en invitant les universitaires de premier ordre et en attirant les étudiants les mieux formés des pays tiers. Cette synergie, qui bénéficiera tant aux invités qu'aux hôtes, permettra d'établir des liens et d'améliorer à l'avenir la compréhension mutuelle et la collaboration entre l'Union européenne et les pays tiers» ⁽²⁾.

3.3 Étant donné qu'il s'agit du même type de programme, avec de légères mais non moins importantes modifications, le CESE reprend ici les commentaires formulés alors, auxquels il ajoute les observations suivantes:

3.3.1 Le programme Erasmus Mundus coïncide dans le temps avec l'objectif central du processus de Bologne consistant à créer un espace européen d'enseignement supérieur et de recherche de qualité d'ici à 2010 grâce à la mise en œuvre de réformes convergentes dans les systèmes nationaux d'enseignement supérieur.

3.3.2 Mais ce programme coïncide également avec un autre objectif de portée extérieure: celui de faire connaître au monde l'Europe en tant qu'espace d'enseignement supérieur et de recherche de qualité. D'où le caractère essentiel de la réussite du processus de Bologne pour faire des universités d'Europe, et pas uniquement de quelques-unes, un pôle d'attraction pour les jeunes étudiants de pays tiers.

3.3.3 La Commission en a pris acte et accepté que le processus de Bologne fasse partie intégrante de sa politique d'éducation et de formation en lui accordant le même statut que la recherche dans l'Union européenne.

3.3.4 Cet objectif de la création d'un espace européen d'enseignement supérieur en implique un autre, celui d'attirer les étudiants et les professeurs de pays tiers. S'agissant d'un objectif important, voire essentiel pour l'affirmation de l'Europe dans le monde, le CESE attire l'attention, comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises, sur la nécessité d'éviter la fuite des cerveaux des pays en développement ⁽³⁾.

3.3.5 L'action «Partenariats Erasmus Mundus» en est un bon exemple dès lors qu'en plus de prendre en considération les besoins spécifiques en matière de développement du ou des pays tier(s), elle prévoit également des séjours limités et de courte durée. De l'avis du CESE, toutes les actions proposées doivent permettre tant aux professeurs qu'aux étudiants des pays tiers de faire un séjour fructueux et formateur dans les universités européennes, mais leur retour au pays d'origine doit néanmoins être fortement encouragé pour qu'ils puissent contribuer au développement durable et à la cohésion sociale de ceux-ci, et être un extraordinaire élément de promotion de nos universités à l'étranger.

3.3.6 Le risque d'accentuation de la fuite des cerveaux des pays qui précisément ont le plus besoin d'eux, en particulier parce que le marché n'offre pas d'opportunités ou tout simplement de conditions pour qu'ils puissent poursuivre leur travail scientifique, peut également être minimisé grâce à la mise en place de programmes de mastères et de doctorats dans les pays tiers qui incluraient des cours ou des stages dans les pays européens pour des durées permettant d'éviter le déracinement.

⁽¹⁾ Voir avis d'initiative du CESE intitulé: «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et promouvoir la compréhension interculturelle au travers de la coopération avec les pays tiers (Erasmus World) (2004-2008)» (rapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (JO C95 du 23.04.2003).

⁽²⁾ Idem.

⁽³⁾ Voir avis d'initiative du CESE du 12.12.2007 intitulé: «Migrations et développement: opportunités et défis» (rapporteur: M. Sukhdev SHARMA) (CESE 1713/2007 — REX/236).

3.3.7 Ce risque peut également être atténué au moyen de mesures impliquant les universités elles-mêmes dans l'inclusion de stratégies de retour dans les protocoles signés, éventuellement assorties de mesures compensatoires.

3.3.8 En outre, dans le cadre du programme Erasmus Mundus, qui s'inscrit dans une perspective globale des politiques de l'Union européenne et qui est mis en œuvre dans le cadre de la stratégie de Lisbonne visant à faire de l'Europe l'économie la plus dynamique et la plus compétitive au monde, en tant qu'économie basée sur la connaissance, il convient d'envisager la question de la fuite des cerveaux comme un problème sérieux pour le développement équilibré des pays avec lesquels elle collabore ⁽⁴⁾, qu'il s'agisse de la coopération avec les pays avec lesquels des accords ont déjà été signés ou d'une vision plus large de coopération stratégique avec des pays tiers.

3.3.9 Par ailleurs, il importe de souligner que ce programme poursuit un autre objectif, celui de promouvoir les échanges culturels dans le cadre d'un enseignement d'une plus grande qualité et d'une plus grande rigueur scientifique ⁽⁵⁾. Il importe par conséquent que ce programme ne serve pas de prétexte pour introduire une vision mercantiliste de l'enseignement supérieur mais contribue plutôt à promouvoir la qualité de l'enseignement, la recherche indépendante, le respect de la liberté universitaire et, comme il est dit dans la proposition, à renforcer la lutte contre toutes les formes d'exclusion sociale.

3.4 Enfin, et à l'instar de ce qui se produit avec le processus de Bologne, il est nécessaire que le système d'évaluation interne et externe des universités soit basé sur des critères qui tiennent compte de la réalité du monde universitaire et agisse comme un stimulant afin qu'elles atteignent des niveaux d'excellence, condition «sine qua non» pour pouvoir constituer des pôles d'attraction pour les étudiants et les professeurs de pays tiers, tout en conservant leur identité propre.

4. Observations particulières

4.1 L'un des aspects essentiels du programme Erasmus Mundus est la mobilité des étudiants et des professeurs. L'expérience de Bologne montre que l'on a accordé davantage d'attention à la mobilité des étudiants et moins à celle des professeurs malgré le fait que dans les déclarations l'importance de la mobilité de ces derniers pour la réussite de la stratégie de Bologne ait été soulignée. Le Conseil européen a d'ailleurs affirmé en 2006 qu'elle était incomplète et incohérente.

4.1.1 Partant de ce constat, il importe qu'Erasmus Mundus favorise la mobilité des enseignants et, comme prévu dans le cadre de l'un des six objectifs principaux du processus de Bologne concernant les enseignants et les chercheurs, contribue également à lever les obstacles à l'exercice effectif de la mobilité, en accordant une attention particulière à la reconnaissance et à la valorisation des compétences acquises pendant le travail de recherche et l'exercice de l'activité d'enseignant ainsi que dans le cadre de la formation reçue pendant les périodes d'absence de l'emploi habituel.

4.1.2 Il est essentiel de tenir compte de différents facteurs qui ne sauraient être minimisés, à savoir:

⁽⁴⁾ Voir avis du CESE du 25.10.2007 intitulé «Politique communautaire d'immigration et de coopération avec les pays d'origine pour promouvoir le développement» (rapporteur: L. M. PARIZA CASTAÑOS) (JO C 44 du 16.2.2008).

⁽⁵⁾ Voir à ce propos l'avis du CESE, du 20.04.2006, sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'Année européenne du dialogue interculturel (2008)» (rapporteuse: Agnes CSER) (JO C 185 du 8.8.2006).

- les dissymétries existantes entre les systèmes éducatifs des pays de départ et ceux des pays d'accueil;
- la nécessité d'une valorisation et d'une reconnaissance de la formation reçue, des années d'enseignement et de la recherche réalisée;
- la reconnaissance non seulement de la contribution scientifique mais également des valeurs socioculturelles;
- l'échange de professeurs et de chercheurs, envisagé comme une richesse culturelle et éducative et pas seulement comme un moyen de sélectionner les enseignants, les étudiants et les chercheurs les plus qualifiés de pays tiers comme s'il s'agissait d'une immigration «qualifiée».

4.1.3 Dans ce contexte particulier, il faut veiller à ce que l'échange de professeurs soit bénéfique pour les pays qui les reçoivent comme pour ceux qui les envoient, pour les étudiants mais également pour les universités elles-mêmes. Permettre aux citoyens des pays tiers d'acquérir des qualifications et des connaissances grâce à une période de formation en Europe peut être une manière de favoriser la circulation des cerveaux qui peut être profitable tant aux pays d'origine qu'aux pays d'accueil. Parmi les différentes formes d'échange, les visites ou les stages de courte durée, les années sabbatiques et les programmes de recherche spécifique sont les plus connus mais n'épuisent pas tout l'éventail de possibilités à ce niveau.

4.2 La communication mentionne certains aspects auxquels le CESE souscrit totalement et qui de par leur importance méritent d'être soulignés:

4.2.1 Le défi de la diversité linguistique de l'Europe que cette problématique pose et qui doit être considéré comme une opportunité supplémentaire pour qui choisit l'Europe comme destination. Reconnaître qu'une langue donnée est en voie de devenir la «langue de travail pour les sciences» n'implique pas d'ignorer la valeur pour l'éducation et la recherche dans un environnement mondialisé de l'apprentissage d'autres langues, garant d'une plus grande richesse linguistique et d'opportunités plus nombreuses pour tous, y compris pour les citoyens et les résidents de l'Union européenne qui ne parlent que leur langue maternelle.

4.2.2 Les législations relatives à l'immigration, compliquées et constamment modifiées (et de plus en plus strictes), sont un autre problème à prendre en considération s'agissant d'enseignants et d'étudiants de pays tiers. Cela ne doit en aucun cas constituer un motif pour entraver la mobilité des enseignants, chercheurs et étudiants. Il faut en particulier mettre en œuvre la résolution du Conseil européen pour ce qui est de la délivrance des visas aux étudiants et aux enseignants participant à ce type de programme.

4.2.3 Erasmus Mundus doit également atteindre pleinement un des buts qui lui ont été assignés: être un instrument de lutte contre toutes les formes d'exclusion, y compris le racisme et la xénophobie, et contribuer à l'élimination des inégalités entre les hommes et les femmes.

4.3 Les résultats d'une étude réalisée entre 2004 et 2005, à la demande de la Commission, par la Academic Cooperation Association, font apparaître la nécessité de définir une stratégie

européenne d'affirmation de l'espace européen d'enseignement supérieur, pour contrer l'idée selon laquelle il n'existe en Europe des universités de qualité que dans les pays les plus développés ou de plus grande tradition universitaire.

4.3.1 Cette stratégie repose sur une exigence (qui était déjà une réalité dans le programme actuel «Erasmus Mundus»): l'obligation d'établir des partenariats entre au moins trois universités de trois pays au moins pour pouvoir présenter une candidature. Dans le programme pour la période 2009-2013, cette exigence, à laquelle le CESE souscrit pleinement ⁽⁶⁾, est maintenue.

4.3.2 Cependant, d'autres éléments sont essentiels pour accroître la capacité d'attraction des universités européennes et, notamment, le prestige international, la qualité du corps enseignant, le coût des études, le montant des bourses accordées, le prestige des diplômes, les possibilités d'intégration sur le marché du travail, la connaissance dans les pays tiers des différentes universités des pays de l'UE mais également le coût de la vie ainsi que les facilités ou difficultés d'obtention de visas d'entrée. La prise en considération de tous ces facteurs, en particulier le niveau de vie et le montant des droits d'inscription, doit être déterminante pour l'octroi des bourses.

4.3.3 Cette nouvelle phase du programme Erasmus Mundus devra par conséquent être l'occasion de discuter avec les représentants des universités, des enseignants et des étudiants des moyens de contribuer à valoriser l'image d'autres universités d'autres pays de l'Union européenne, afin d'élargir la demande chez les étudiants et enseignants des pays tiers.

4.3.4 L'une des manières de réaliser cet objectif est, prenons comme bon exemple le processus de Bologne, de renforcer la présence de l'espace universitaire européen dans son ensemble dans les sources d'information existantes qui sont consultées par ceux qui veulent étudier en dehors de leur pays d'origine (Internet, sites Web, représentations de l'UE).

4.3.5 Il serait par exemple possible, dans le cadre d'une collaboration institutionnelle étroite entre les États membres, la Commission et les autorités universitaires, de créer un portail universitaire bien conçu, mis à jour en permanence, facilement accessible et dont le contenu serait attractif et ferait l'objet d'une large publicité. Ce portail devrait permettre d'accéder aux portails des différentes universités européennes. Il conviendrait également de créer des services spécifiques de diffusion d'informations sur l'espace universitaire européen au sein des représentations de l'UE.

4.4 Pour que l'espace universitaire européen soit attractif, il est tout à fait essentiel qu'il existe un corps enseignant hautement qualifié, bien rémunéré et professionnellement reconnu.

4.5 Le CESE réaffirme sa conviction que le programme Erasmus Mundus est une excellente opportunité pour dénicher parmi les jeunes étudiants, professeurs et chercheurs des pays tiers les plus prometteurs, qui seront certainement très utiles pour le développement de l'espace européen lui-même. Toutefois, l'on ne peut passer sous silence le fait que de nombreux jeunes diplômés européens ont beaucoup de difficultés à trouver un emploi décent et adéquat dans leur propre pays. Cette observation n'est pas une réserve concernant le programme Erasmus Mundus, mais devrait servir à engager une réflexion sur ce problème.

4.6 Il importe de souligner que, dans de nombreux pays en développement, seule l'université publique peut démocratiser l'enseignement supérieur en éliminant les discriminations et les inégalités (l'un des objectifs proclamés dans le programme Erasmus Mundus). En ce sens, et indépendamment du fait qu'il ne doit pas faire la distinction entre le secteur public et le secteur privé, le programme devrait contribuer, dans ces cas, à consolider et à renforcer les universités publiques des pays tiers en les aidant à atteindre les objectifs d'enseignement et de recherche de qualité dans un cadre de liberté universitaire.

4.7 À l'article 5, alinéa f) du texte de la proposition, il conviendrait de mentionner les partenaires sociaux (représentants des travailleurs et des employeurs), qui ont une connaissance de la réalité du terrain et des besoins en qualifications qui se font réellement sentir sur le marché du travail. Il faudrait également tenir compte des besoins en termes de développement économique et social des pays tiers lors de l'élaboration des contenus des mastères et des doctorats.

4.8 L'annexe de la décision n° 2317/2003 établissant le programme Erasmus Mundus qui est en vigueur comporte une partie sur la procédure de sélection dont l'alinéa b) précise: «Les procédures de sélection prévoient un mécanisme de compensation au niveau européen de manière à éviter les déséquilibres importants entre les domaines d'études, les régions de provenance des étudiants et des universitaires et les États membres de destination». Cette référence a été supprimée de l'annexe de la proposition relative au nouveau programme Erasmus Mundus. Or, si l'une des priorités du programme est de rendre visibles les universités européennes et de faire participer à ces mêmes programmes les universités des États membres, l'application de ce principe dans la sélection des participants est prioritaire pour éviter que le soutien accordé dans le cadre du programme ne bénéficie aux mêmes États membres et universités.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Les données divulguées par la Commission montrent que jusqu'à présent plus de 350 universités de pratiquement tous les pays de l'Union européenne ont participé au programme Erasmus Mundus, la coordination des projets mis en œuvre ayant été assumée par des universités de 12 des 27 pays. La majorité de ces projets incluait des partenariats avec plus de 4 universités de pays différents.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes — C'est toujours le moment d'apprendre»

COM(2007) 558 final

(2008/C 204/19)

Le 27 septembre 2007, 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 de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes. C'est toujours le moment d'apprendre»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2008 (rapporteuse: M^{me} HEINISCH, corapporteurs: M^{me} LE NOUAIL MARLIERE et M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 13 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, aucune voix contre et une abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite du fait qu'avec son premier Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes 2007-2010 intitulé «C'est toujours le moment d'apprendre», la Commission européenne aborde un nouvel aspect de son programme de travail en matière de politique de formation, et appuie ce plan sous réserve des observations formulées dans le présent avis.

1.2 Le Comité salue le fait que treize ans après leur introduction, les programmes européens de promotion de l'éducation et de la formation des adultes vont, pour la première fois, bénéficier d'une base de travail politique distincte. Selon la Commission, la communication sur l'éducation et la formation des adultes ⁽¹⁾ qui a précédé le Plan d'action poursuivait en effet un double objectif: préparer le programme de soutien Grundtvig ⁽²⁾ d'une part et élaborer un plan d'action politique correspondant pour l'éducation et la formation des adultes d'autre part.

1.3 Le CESE regrette que ce premier Plan ne compte pas encore parmi ses lignes de force le développement de l'éducation et de la formation non professionnelles des adultes et de l'apprentissage non formel et informel en tant qu'aspects contribuant à l'épanouissement personnel général et au renforcement de la citoyenneté active, dont ont autant besoin les personnes qui travaillent que les autres. Le CESE constate en revanche que le Plan d'action accorde une place très importante à l'amélioration de la coopération au sein de l'Union dans le domaine de la formation professionnelle, un objectif qu'il connaît bien et qu'il appuie pleinement.

1.4 Le CESE demande que des conditions-cadres attrayantes soient créées concernant notamment les intérêts spécifiques en matière d'apprentissage des personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle, afin de leur permettre de participer activement au processus d'apprentissage tout au long de la vie.

⁽¹⁾ «Éducation et formation des adultes: il n'est jamais trop tard pour apprendre» (COM(2006) 614 final).

⁽²⁾ Au XIX^e siècle, l'enseignant pour adultes N.F.S. Grundtvig a inspiré, avec ses idées démocratiques et sociales, le mouvement des établissements populaires d'enseignement supérieur. En 2001, la Commission a donné son nom au 2^e Programme de soutien à l'éducation et à la formation des adultes, à savoir, «l'Action Grundtvig» du nouveau programme «Socrates 2001-2006».

1.5 Compte tenu du changement démographique, le CESE considère qu'il est nécessaire de modifier globalement l'organisation de la formation et de l'éducation des adultes ainsi que les thèmes abordés dans ce cadre.

1.6 Dans le même temps, il suggère de mener une réflexion étendue à tous les secteurs de l'éducation afin de déterminer pourquoi les différents échelons chargés de la politique d'éducation continuent de se concentrer sur les jeunes adultes en suivant un schéma basé sur la division des tâches, lesquelles se chevauchent parfois. Le Comité propose de créer des structures spécifiques propres à l'éducation et à la formation des adultes dans chaque État membre et au niveau européen.

1.7 Le CESE demande que tout soit mis en œuvre pour éviter que les petites initiatives et institutions d'éducation et de formation des adultes ne soient davantage marginalisées, voire supprimées. Il convient au contraire de les renforcer.

1.8 Le Comité constate que l'éducation et la formation des adultes ne saurait avoir comme mission principale de compenser les effets d'un système de formation formel qui ne serait pas assez efficace. Il est préoccupé par le fait que la proportion de personnes ayant quitté l'école prématurément a augmenté et dépasse les 15 %. Il exhorte les États membres et la Commission à accélérer les réformes socio-pédagogiques du système d'éducation sur la base des nombreux exemples de bonnes pratiques disponibles dans l'Union et dans les pays de l'OCDE.

1.9 Le CESE demande à la Commission européenne d'élaborer un plan d'accompagnement en faveur de l'intégration de la dimension de genre.

1.10 Le CESE déplore l'absence d'informations claires concernant les investissements requis.

1.11 Le CESE recommande de tenir davantage compte de la dimension territoriale de l'éducation et de la formation des adultes et de leur contribution à la cohésion sociale, en particulier dans les régions en déclin.

1.12 Le Comité regrette que les formes d'enseignement et d'apprentissage spécifiques aux adultes n'aient pas été prises en compte dans le cadre d'universités populaires en résidentiel (*Heimvolkshochschule*) actives au niveau transrégional et européen.

1.13 Il recommande que l'on promeuve des centres locaux d'éducation et de formation pour adultes, d'une conception nouvelle et multifonctionnels, intégrant les nouvelles technologies et le e-learning.

1.14 Le CESE plaide en faveur de conditions de travail décentes pour le personnel enseignant et administratif du secteur de l'éducation et de la formation des adultes, ainsi que de conditions d'apprentissage décentes accessibles pour tous les adultes.

1.15 Il recommande l'élaboration, dans le cadre du Plan d'action, d'une étude de faisabilité sur la création d'une infrastructure propre à l'Union spécialisée en recherche et formation continue dans le secteur de l'éducation et de la formation des adultes, et souligne qu'à cette occasion, un travail sur les méthodes spécifiques en la matière, et sur leur diffusion, est absolument nécessaire.

1.16 Le CESE préconise la promotion de festivals européens de l'apprentissage dans le cadre des festivals internationaux de ce type et recommande l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation susceptibles de rendre l'apprentissage plus attrayant aux yeux des adultes.

1.17 Le Comité propose à la Commission d'accorder à l'avenir davantage d'attention à la dimension internationale de l'éducation et de la formation des adultes et de l'associer aux divers développements en la matière. Il demande à participer aux préparatifs de l'Union concernant la prochaine Conférence internationale des Nations unies sur l'éducation des adultes qui aura lieu au Brésil en 2009 (CONFINTA VI).

1.18 Le CESE salue les efforts consentis par la Commission pour mettre en place un ensemble de données de base européennes et améliorer la convergence linguistique, mais regrette toutefois que les indicateurs prévus ne fassent pas état de priorités claires spécifiques aux adultes.

2. Introduction

2.1 De nombreux pays de l'Union européenne peuvent se prévaloir d'une longue tradition en matière d'éducation et de formation des adultes. En raison de ses liens étroits avec des mouvements sociaux, tels que les mouvements de travailleurs, les mouvements en faveur des droits des femmes ainsi que les mouvements nationaux et pour le droit de vote, les objectifs de ce secteur ont longtemps revêtu un caractère social et émancipateur. Dans un grand nombre de pays européens se sont développés, dans une double dimension culturelle et éducative, des centres d'éducation populaire et des universités populaires en résidentiel (*Heimvolkshochschule*), lesquels devaient favoriser l'épanouissement personnel et la citoyenneté active pour tous. Au fil du temps s'y sont ajoutés des écoles de la seconde chance, des offres en matière de formation professionnelle ainsi que des écoles supérieures plus particulièrement orientées vers des groupes de population jusqu'ici défavorisés.

2.2 Au niveau européen, la formation professionnelle a longtemps été au centre de l'intérêt, ce qui a donné lieu au développement de comités et d'institutions techniques spécialisées tels

que le CEDEFOP et la Fondation européenne pour la formation. Dès les années soixante-dix, des programmes européens destinés à promouvoir la formation de personnes handicapées, de migrants, de jeunes sans diplôme scolaire ou professionnel ainsi qu'à encourager l'égalité des chances pour les femmes sur le marché de l'emploi ont été élaborés et mis en œuvre. Des exemples de bonnes pratiques dans ce domaine ont été échangés et évalués dans le cadre du CEDEFOP. Le 30 octobre 2000, la Commission a publié le mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, dans lequel elle formulait une stratégie de développement du système d'apprentissage permanent et proposait aux fins de débat six messages clés censés définir le cadre de développement du système d'apprentissage tout au long de la vie ⁽³⁾.

2.3 Ce n'est qu'avec la politique d'apprentissage tout au long de la vie que la Commission s'est ouverte à des secteurs jusque là négligés, comme l'éducation et la formation des adultes, le parent pauvre de la politique de formation. L'introduction de programmes de soutien spécifiques destinés à améliorer la qualité et l'innovation notamment dans le secteur de l'éducation et de la formation des adultes (1995 et années suivantes), l'Année européenne de l'apprentissage tout au long de la vie (1996) et les principes d'une stratégie pour un apprentissage permanent, dont les bases ont été jetées par les conclusions du Conseil du 20 décembre 1996, ont ouvert une nouvelle ère caractérisée par des activités politiques variées.

2.4 La stratégie de Lisbonne a donné lieu aux décisions du Conseil sur l'apprentissage tout au long de la vie ⁽⁴⁾ et au «Programme de travail éducation et formation 2010» ⁽⁵⁾, dont la première phase n'accordait pas encore une attention particulière à l'éducation et à la formation des adultes. Afin de renforcer la politique européenne de formation professionnelle, on a lancé, dans le cadre du programme de travail éducation et formation 2010, le processus de Copenhague, dont la première étape s'est achevée avec le communiqué d'Helsinki fin 2006 ⁽⁶⁾.

2.5 Si le programme de travail portait aussi sur la politique de l'enseignement supérieur, depuis 1999 celle-ci était toutefois principalement axée, dans le cadre du processus de Bologne, sur des restructurations fondamentales en faveur de la création d'un «espace européen de l'enseignement supérieur» qui, dans un premier temps, a relégué au second plan l'ouverture des écoles supérieures à des groupes de population défavorisés et la mission de ces écoles en matière de formation continue.

2.6 La promotion intégrée de participation pleine et entière des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société ⁽⁷⁾ a été développée ces dernières années au niveau européen en marge du programme de travail éducation et formation 2010, ce qui n'est pas encore été réalisé pour les adultes de tous âges.

2.7 Le «nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme» de la Commission européenne ⁽⁸⁾ et sa communication sur «un agenda européen pour la culture dans un monde en voie de globalisation» ⁽⁹⁾ ont indirectement ouvert de nouvelles perspectives concernant l'éducation et la formation des adultes.

⁽³⁾ SEC(2000) 1832, du 30.10.2000.

⁽⁴⁾ Résolution du Conseil du 27.6.2002 sur l'éducation et la formation tout au long de la vie (JO C 163 du 9.7.2002).

⁽⁵⁾ Programme de travail détaillé du Conseil du 14.6.2002 sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe (JO C 142 du 14.06.2002).

⁽⁶⁾ Communiqué sur «la révision des priorités et stratégies du processus de Copenhague», Helsinki, 5.12.2006, www.minedu.fi/export/sites/default/vet2006/pdf/Helsinki_Communique_de.pdf.

⁽⁷⁾ COM(2007) 498 final.

⁽⁸⁾ COM(2005) 596 final. Cf. avis du CESE au JO C 324 du 30.12.2006 (Rapporteuse: M^{me} LE NOUAIL).

⁽⁹⁾ SEC(2007) 570 final.

2.8 D'une manière générale, le CESE a accueilli favorablement et soutenu les activités effectuées ces dernières années par la Commission européenne en matière d'apprentissage tout au long de la vie, et a adopté des avis afin de les étayer.

3. Résumé du plan d'action

3.1 Le Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes «C'est toujours le moment d'apprendre» fait suite à la communication de la Commission intitulée «L'éducation et la formation des adultes: il n'est jamais trop tard pour apprendre⁽¹⁰⁾». Le Plan d'action entend mettre l'accent sur cinq points essentiels au niveau européen: l'amélioration des structures de gouvernance comprenant la qualité, l'efficacité et la responsabilité du système d'éducation et de formation des adultes, le soutien accordé aux activités d'apprentissage et la reconnaissance des résultats d'apprentissage.

3.2 Le Plan d'action doit contribuer à mettre en œuvre les objectifs figurant dans la précédente communication de la Commission⁽¹¹⁾, à savoir «lever les obstacles à la participation, augmenter la qualité et l'efficacité du secteur, accélérer le processus de validation et de reconnaissance, assurer un investissement suffisant, et contrôler le secteur».

3.3 Il se concentre sur les personnes qui, en raison de leur faible niveau d'alphabétisation, de l'inadéquation de leurs aptitudes professionnelles et/ou de leur manque de compétences ont peu d'espoir de s'insérer avec succès dans la société.

4. Observations générales

4.1 Le CESE se félicite du fait que la Commission européenne ait élaboré un premier Plan d'action pour l'éducation et la formation des adultes 2007-2010. Il soutient pleinement ce Plan, sous réserve des observations consignées dans le présent avis. Le Plan d'action précise à nouveau que le Programme de travail éducation et formation 2010 vise également l'apprentissage des adultes, dans le but de promouvoir la cohésion sociale, une citoyenneté active, une vie privée et professionnelle épanouie ainsi que l'adaptabilité et l'employabilité.

4.2 Le Comité met en garde contre les doublons peu compatibles avec l'efficacité des objectifs et intentions de la formation professionnelle dans le cadre du «processus de Copenhague», des lignes directrices européennes pour l'emploi 2005-2008, du Fonds social européen et du programme pour la formation professionnelle «Leonardo». Dans ce contexte, une attention particulière est en effet déjà accordée au développement de services d'information et de consultation, à la validation de compétences acquises de manière informelle, au développement et à la mise en œuvre du cadre européen de compétences et à la gouvernance dans les instituts de formation professionnelle.

4.3 Le CESE reste convaincu que tous les citoyens européens ont besoin de pouvoir accéder à une éducation et une formation des adultes modernes tout au long de leur vie. Chacun devrait avoir la possibilité d'acquérir au cours de sa vie de nouvelles compétences, de les rafraîchir ou de les mettre à jour. Le changement démographique, le changement climatique, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que les chances et défis posés par la mondialisation sont autant

d'éléments qui modifient nos vies et nos professions. Ces changements exigent aussi des connaissances et des compétences entièrement nouvelles, que les adultes de tous âges n'avaient pas encore la possibilité d'acquérir au cours de leur scolarité, de leur formation ou de leurs études.

4.4 Le Comité regrette dès lors l'absence d'une conception visionnaire intégrée dans le cadre de laquelle les possibilités et besoins d'apprentissage de tous les adultes trouveraient leur place. Il s'est également prononcé à maintes reprises en faveur de conditions permettant à tous d'avoir accès à l'apprentissage, y compris les personnes handicapées. Cela permet de créer de multiples synergies pour toutes les parties concernées et de faciliter l'apprentissage intergénérationnel, interculturel et multilingue.

4.5 Le CESE exhorte la Commission à inviter un groupe d'experts en éducation et formation des adultes à élaborer un plan complémentaire en faveur de l'intégration de la dimension de genre, assorti de mesures positives, dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie.

4.6 Il attire l'attention sur le cadre de référence des compétences clés⁽¹²⁾, que chaque adulte devrait également pouvoir acquérir. Dans ce contexte, on indique toujours une série de concepts centraux qui pourraient inspirer de nouvelles formes d'organisation de l'éducation et de la formation des adultes et des méthodes innovatrices de gestion des cours (comme, par exemple: réflexion critique, créativité, initiative, résolution de problèmes, évaluation des risques, prise de décision et gestion constructive des sentiments).

4.7 Le Comité recommande à la Commission d'examiner l'opportunité d'enrichir le Plan d'action pour l'éducation et la formation des adultes par l'organisation annuelle d'un festival européen de l'apprentissage ainsi que de campagnes d'information et de sensibilisation sur l'apprentissage tout au long de la vie dans la presse, à la radio et à télévision. Il demande à la Commission de tenir compte de la nécessité de faire un travail social de proximité, afin d'encourager les personnes qui ne sont pas familières des études à s'engager dans cette voie. Selon le Comité, la prise de contact directe avec les personnes socialement défavorisées constitue une part importante de l'ambition visant à relever le niveau de formation, à renforcer chez chacun les compétences en matière de changement et à améliorer l'égalité de l'accès à la formation tout au long de la vie.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE se félicite du fait que le Plan d'action (paragraphe 1 du Plan) met d'emblée l'accent non seulement sur l'objectif consistant à faire de l'Union une économie de la connaissance compétitive, mais qu'il souligne aussi la perspective d'une société de la connaissance pour tous qui soit attentive à l'intégration et à la cohésion sociales. C'est pourquoi le Comité est d'avis que les partenaires sociaux, entreprises, organisations de la société civile actifs à l'échelon local ainsi que les adultes défavorisés sur le plan de la formation et leurs familles devraient être associés aux analyses en matière de besoins en formation continue et aux réflexions sur l'intégration par l'apprentissage tout au long de la vie.

⁽¹²⁾ COM(2005) 548 final. Cf. également avis du CESE sur les compétences clés (JO C 195 du 18.08.2006, rapporteuse: M^{me} HERCZOG). Au-delà des compétences dans la langue maternelle et en langues étrangères, en mathématique, en sciences, en technologies et numériques, la capacité d'apprendre, les aptitudes sociales et civiques, ainsi que l'esprit d'initiative et d'entreprise et la sensibilité et l'expression culturelles sont des dimensions qui revêtent le même degré d'importance.

⁽¹⁰⁾ COM(2006) 614 final.

⁽¹¹⁾ Ibidem.

5.1.1 Le CESE souligne que la promotion de l'éducation et de la formation des personnes que la Commission désigne par les termes de «peu qualifiées» ne requiert pas seulement une adaptation de la part des intéressés, mais aussi le démantèlement des barrières qui bloquent encore l'apprentissage. Il considère qu'en ce qui concerne le choix des groupes cibles, le Plan d'action n'accorde pas une attention suffisante aux obstacles à l'apprentissage que rencontrent les personnes souffrant de désavantages multiples, celles qui vivent dans la pauvreté et celles qui vivent dans des régions et localités en déclin ou dans des homes, des centres et institutions fermées.

5.1.2 Le CESE met en garde contre le risque de discrimination supplémentaire qui découle du «commerce» local et transrégional des services destinés à ces adultes, par exemple lors d'appels d'offres relatifs à des mesures de formation spécifiques pour les administrations sociales et du travail. Il considère que les adultes se sentiraient encore plus concernés par les opportunités de formation s'il leur était délivré de façon responsable au cours des enseignements suivis une information sur l'état du marché du travail local et transrégional, et si, pour accéder aux emplois, ils ne risquaient pas de se voir opposer des limites d'âge, légales ou de fait.

5.1.3 Le Comité souligne que la variété linguistique et culturelle qu'apportent les migrants provenant de pays européens et des pays tiers est une richesse considérable pour l'Europe. La reconnaissance des diplômes et certificats délivrés par des pays membres et des pays tiers devrait être développée ultérieurement. Il souligne que si la situation juridique très variable des migrants (p.ex. demandeurs d'asile, réfugiés reconnus, travailleurs migrants au sein de l'Union, ressortissants de pays tiers, etc.) limite souvent leur accès à la formation continue, elle donne toutefois aussi lieu à des mesures de formation obligatoires, comme les cours de langue.

5.1.4 Le Comité regrette que le document de la Commission ne mentionne pas clairement quelles sont les conséquences de l'évolution démographique sur les chances d'apprentissage tout au long de la vie des générations plus âgées qui ont quitté la vie active. Il se réfère à cet égard aux nombreuses recommandations figurant dans son avis d'initiative sur le changement démographique ⁽¹³⁾, lequel soulignait que les personnes de tout âge doivent continuer à se former, tant à titre privé que professionnel, afin de contribuer à influencer cette évolution, assumer des responsabilités envers les autres et envers eux-mêmes et pouvoir vivre de manière autonome le plus longtemps possible. Dans de nombreux secteurs professionnels, des qualifications supplémentaires sont nécessaires, cependant que d'autres secteurs ont des besoins tout à fait nouveaux, pour lesquels il convient de prévoir, en temps utile, des actions de d'éducation et de formation continue.

5.1.5 Dans le contexte du Plan d'action à l'examen, le Comité recommande également de tenir compte des apprenants ayant des besoins spécifiques et plus particulièrement des personnes handicapées, notamment en contribuant à favoriser leur intégration dans le système d'éducation et de formation ⁽¹⁴⁾ régulier et en développant l'accès à la formation à distance (e-learning).

⁽¹³⁾ Voir l'avis d'initiative du CESE du 15.9.2004 «Vers le 7^e programme-cadre de la recherche: les besoins en recherche dans le domaine des changements démographiques — Qualité de vie des personnes âgées et besoins technologiques», rapporteuse: M^{me} HEINISCH (JO C 74 du 23.3.2005).

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE du 10.2.2005 sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action intégré dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie», rapporteur: M. KORYFIDIS (JO C 221 du 8.9.2005).

5.1.6 Le Comité se montre critique à l'égard du manque d'attention dont font encore l'objet les besoins d'apprentissage individuels des adultes qui ne sont pas économiquement actifs, mais qui sont engagés dans la communauté et dans la société. Souvent, ces adultes ne disposent pas de suffisamment de moyens pour accéder aux cours d'éducation et de formation.

5.1.7 Le CESE recommande d'ouvrir davantage l'ensemble du système d'éducation formel aux besoins d'apprentissage des adultes. C'est pourquoi il réitère «qu'il y a lieu à présent de lever les cloisonnements d'âge qui, en matière d'enseignement, ont été imposés au citoyen européen par les systèmes européens d'éducation et de formation» ⁽¹⁵⁾. Le cas échéant, les résultats positifs obtenus jusqu'ici devraient être reconnus dans le cadre de structures ouvertes et plus souples du système d'éducation formel. L'accès de tous aux équipements informatiques des établissements d'éducation pourrait favoriser la formation tout au long de la vie et l'apprentissage par Internet.

5.1.8 La mission de formation continue des universités et des écoles supérieures est demeurée à l'arrière-plan de la politique de l'enseignement supérieur. L'apprentissage tout au long de la vie relève également de la responsabilité de ces établissements. Le Comité souligne que l'éducation et la formation des adultes dans les établissements d'enseignement supérieur ainsi que la formation continue des diplômés de l'enseignement supérieur doivent être étroitement liées au développement de l'éducation et de la formation des adultes et intégrées dans les systèmes d'apprentissage tout au long de la vie.

5.2 Le Comité constate que le Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes devrait avoir pour objectif général d'appliquer les cinq messages de la Communication «Il n'est jamais tard pour apprendre». Il est critique à l'égard du fait qu'aucune des actions qu'il présente n'est en rapport avec le quatrième message (assurer un investissement suffisant). Le Comité estime que ce message devrait impérativement être intégré dans le Plan d'action.

5.2.1 Le Comité propose que les secteurs public et privé créent par ailleurs des incitants intéressants en matière de formation continue. L'attente d'un «retour sur investissement» (paragraphe 2.2 du Plan d'action) de la part des organismes de formation ne devrait pas constituer la seule motivation, si l'on veut augmenter l'égalité des chances concernant l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie.

5.2.2 Le Comité est d'avis qu'en ce qui concerne la validation des compétences acquises de manière informelle, il n'existe pas encore d'estimations fiables des coûts. À titre préventif, il souligne qu'on ne doit en aucun cas renoncer au développement ultérieur de l'éducation et de la formation des adultes pour cette raison. Dans de nombreux États membres, le cadre européen des certifications ⁽¹⁶⁾ et les cadres de qualification nationaux en tant que référence en matière de reconnaissance se trouveront encore au début de leur phase de développement pendant la période couverte par le plan d'action (2007-2010).

⁽¹⁵⁾ Ibidem.

⁽¹⁶⁾ COM(2006) 479 final. Cf. l'avis du CESE du 30.5.2007 sur «L'apprentissage tout au long de la vie», rapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (JO C 175 du 27.7.2007).

5.2.3 Il attire en outre l'attention sur les coûts sociaux et économiques provoqués à long terme par de grands groupes de la société ayant un niveau de formation de base et professionnelle peu élevé.

5.2.4 Le Comité fait remarquer que toute référence à l'ouverture éventuelle souhaitée du Fonds social européen (FSE) et au programme relatif à l'apprentissage tout au long de la vie présuppose une redistribution importante des ressources au détriment des priorités actuelles et une mise à disposition de fonds propres par les États membres dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes. Il attire l'attention sur le fait que seul un petit nombre de pays et de régions d'Europe peuvent recourir dans une large mesure au FSE pour l'innovation mais qu'ils ne peuvent pas le solliciter pour le financement régulier de l'éducation et de la formation des adultes. La redistribution en cours des aides du FSE dans les nouveaux États membres imposera également des restrictions dans d'autres régions.

5.3 Le Comité se félicite du fait qu'après avoir participé à la procédure de consultation (paragraphe 1.1 du plan d'action) lors de la phase préparatoire, les partenaires sociaux européens et les organisations non gouvernementales seront également associés à la mise en œuvre du Plan d'action et pourront apporter leur expertise spécifique. Le Comité souligne qu'il convient d'accorder une attention particulière à la mise en place de conditions de travail décentes pour les prestataires et de conditions de formation et d'éducation décentes à même d'offrir de nouvelles possibilités pour les adultes, ainsi que de leurs droits d'utilisateurs, qu'ils supportent ou non le coût de ces services eux-mêmes..

5.4 S'agissant des travaux ultérieurs relatifs au Plan d'action, le Comité recommande d'associer plusieurs directions générales de la Commission européenne et les organismes européens concernés. Cette coopération améliorerait la cohérence politique entre les objectifs et les actions des différentes directions générales.

5.5 Le Comité se félicite du fait que des organisations internationales aient également été associées aux consultations (paragraphe 1.1 du Plan d'action). Il invite la Commission européenne à élaborer à présent avec les Directions générales concernées un plan d'action international complémentaire en faveur de l'éducation et de la formation des adultes.

5.6 Le Comité réclame que l'élaboration des règles de bonne gouvernance (paragraphe 2.2 du plan d'action) des organismes chargés de l'éducation et de la formation des adultes laisse suffisamment de place à la diversité et à la variété, afin que des organismes de plus petite taille qui poursuivent des objectifs d'intérêt général, offrent une plus grande «valeur ajoutée» culturelle et appliquent des méthodes de travail innovantes aient une chance de bénéficier d'un soutien financier.

5.7 Le Comité est d'avis que des centres d'apprentissage locaux et multifonctionnels dotés d'équipements modernes sont un prérequis indispensable à une bonne gouvernance (paragraphe 2.2 du Plan d'action).

5.7.1 Il salue la référence faite à la conclusion de «partenariats utiles (paragraphe 2) dans les villes et régions, mais regrette toutefois l'absence de recommandations concrètes sur la coordination nécessaire concernant le renforcement systématique de l'éducation et de la formation des adultes au niveau territorial. À cet égard, il met notamment l'accent sur le mouvement exemplaire «villes et régions apprenantes» en Europe ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ À titre d'exemple, les «Réseaux européens visant à promouvoir la dimension locale et régionale de l'éducation et de la formation tout au long de la vie» (initiative R3L), mars 2003, de la Commission européenne, direction générale de l'éducation et de la culture.

5.7.2 Le Comité préconise que l'on accorde notamment davantage d'attention, dans le cadre du Plan d'action, à la construction dans toutes les régions d'Europe de nouveaux centres d'apprentissage attrayants, tournés vers l'avenir, géographiquement proches et destinés à tous les adultes. La majorité des activités en matière d'éducation et de formation des adultes continue à être organisée dans des locaux qui ont été construits à d'autres fins et qui ne sont disponibles que pour une durée limitée.

5.7.3 Le Comité regrette que les universités populaires en résidentiel (*Heimvolkshochschule*) ne soient pas explicitement intégrées dans le Plan d'action, dans la mesure où elles font partie des établissements phares du secteur de l'éducation et de la formation des adultes sur le plan des méthodes didactiques. Leurs internats sont des points de rencontre importants pour les apprenants et les enseignants mobiles issus de l'Europe entière. Au cours des dix dernières années, elles ont eu à subir une baisse importante de leurs subventions et, ces dernières années, de nombreux établissements, y compris reconnus au niveau européen, ont été fermés.

5.8 Le Comité constate qu'il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie les chances et problèmes liés aux nouvelles technologies dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action et d'en tenir davantage compte dans celui-ci. L'impossibilité d'accéder aux technologies de l'information est un facteur supplémentaire d'exclusion sociale qui ne cesse de gagner en importance. Ainsi, 46 % de l'ensemble des ménages européens ne disposent pas d'un accès à Internet à domicile ⁽¹⁸⁾, et 40 % des Européens n'ont, d'après leurs propres déclarations, aucune compétence en matière d'Internet ⁽¹⁹⁾. Peu de progrès ont été accomplis concernant la mise à disposition d'une offre plus étoffée de possibilités de formation pour tous les adultes accessible gratuitement sur internet, alors que des concepts d'enseignement font déjà l'objet de discussions et que des demandes de brevet ont été introduites ⁽²⁰⁾.

5.9 Le Comité reconnaît que, dans l'Union européenne, les employeurs sont les prestataires d'une part importante de la formation des adultes (paragraphe 2.2 du Plan d'action). Toutefois, les syndicats favorisent eux aussi l'éducation et la formation des adultes dans leurs organisations ou dans les entreprises, par exemple en organisant des cours locaux et transnationaux au sein de leurs propres organisations ou en fournissant des conseils motivants et une assistance en entreprise. Il est important que le Plan d'action veille à ce qu'un équilibre soit instauré entre les offres d'apprentissage et des conditions d'accès équitables pour tous les apprenants.

5.10 Le Comité est attaché au principe selon lequel le fait que l'État accorde à certains organismes une aide financière de base ou destinée à des projets spécifiques ne doit pas porter préjudice à la liberté de ces prestataires d'élaborer des programmes et plans d'apprentissage de manière autonome ni à leur droit de choisir librement leur personnel, étant entendu que certaines normes de qualité et d'efficacité doivent être respectées.

⁽¹⁸⁾ Ménages composés d'au moins une personne de 16 à 74 ans, EU-27 (chiffre d'Eurostat au 08/02/2008).

⁽¹⁹⁾ Personnes de 16 à 74 ans, EU-27 (chiffre d'Eurostat au 8.2..2008).

⁽²⁰⁾ La résolution du Conseil «Exploiter les possibilités qu'offre la société de l'information pour lutter contre l'exclusion sociale» (JO C 292 du 18.10.2001 p.6) est un document essentiel sur le plan politique, mais les résultats des activités n'ont pas été évalués pour le plan d'action.

5.11 Le Comité juge importante l'observation selon laquelle les apprenants devraient se trouver au cœur de la bonne gouvernance et apprécie le fait que des «relations étroites» soient préconisées avec les «organisations d'apprenants». Il considère que dans le secteur de l'éducation et de la formation des adultes, ceci n'est toutefois pas suffisant.

5.11.1 Le Comité regrette l'absence de déclarations claires sur la participation des apprenants adultes et des organisations qui représentent leurs intérêts dans le domaine de l'éducation et de la formation. Dans la plupart des pays européens, les droits démocratiques des écoliers et des étudiants du système d'éducation formel sont jusqu'ici sensiblement mieux garantis sur le plan juridique que les droits des apprenants dans le cadre de l'éducation et de la formation des adultes.

5.11.2 Le Comité propose que l'avis personnel des apprenants soit placé au centre des évaluations. En particulier, les modèles d'amélioration de la qualité orientés vers la demande et les apprenants devraient faire l'objet d'échanges et être privilégiés avant l'introduction de nouvelles mesures étatiques concernant le «contrôle» de qualité des prestataires ⁽²¹⁾.

5.11.3 Le Comité préconise par ailleurs qu'une réflexion soit engagée sur la protection des droits des utilisateurs adultes (consommateurs) des services d'éducation fournis contre paiement. Il convient de définir leurs droits par exemple s'ils doivent interrompre un cours, s'ils renoncent à suivre un cours parce qu'il ne leur convient pas, en cas de changement de date et d'annulation. Les recommandations relatives aux droits des passagers en Europe pourraient servir de modèle dans ce contexte.

5.12 Le Comité confirme que les États membres et la Commission devraient accorder davantage d'importance à l'éducation fondamentale et continue, au statut et à la rémunération du personnel chargé de l'éducation et de la formation des adultes (paragraphe 3.2 du plan d'action).

5.12.1 Le Comité reconnaît que dans la mesure où elles mettent l'accent sur les apprenants, l'éducation et la formation des

adultes requièrent une grande flexibilité de la part des personnels. Il demande toutefois que ces exigences élevées en matière de flexibilité aillent de pair avec des normes élevées en matière de protection sociale. Les partenaires sociaux pourraient adopter des mesures complémentaires pour lutter contre la précarité des enseignants dans ce secteur et améliorer leurs droits de participation.

5.12.2 Le Comité recommande, pour améliorer le professionnalisme dans le secteur en question, d'insister non seulement sur les aptitudes requises pour donner cours à des adultes, mais aussi sur l'existence de compétences spécialisées dans un domaine donné, dans la mesure où il s'agit d'un facteur fondamental pour le succès de l'apprentissage.

5.12.3 Le Comité préconise également l'élaboration d'analyses et de recommandations sur le statut des bénévoles socialement engagés dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes.

5.13 Le Comité prend note de l'objectif prioritaire consistant à faire «monter d'un cran» le plus grand nombre possible d'adultes (paragraphe 3.3). Le fait de classer des personnes et leurs objectifs de formation sur la base du niveau d'éducation ne présente qu'une utilité limitée dans le secteur de l'éducation et de la formation générale des adultes, même si dans certains types de cours il est nécessaire de veiller à la cohérence des connaissances préalables. On ne peut pas non plus garantir qu'après avoir atteint un niveau de formation plus élevé, les personnes concernées bénéficieront d'une reconnaissance sociale accrue, voire trouveront un emploi. La rencontre d'un grand nombre d'apprenants très différents constitue l'aspect intéressant de nombreux cours pour adultes ou, en termes économiques, leur «capital social».

5.14 Il conviendrait en outre de préciser quels sont les indicateurs prévus qui tiennent également compte de la formation non professionnelle des adultes, de la disponibilité de ces prestations sur le territoire et, dans une mesure plus grande que ce n'était le cas jusqu'ici, de la formation des personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle et ce, sans poser de limites d'âge.

Bruxelles, le 13 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²¹⁾ En Allemagne la fondation indépendante «Bildungstest» est encouragée.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Le rôle des partenaires sociaux dans l'amélioration de la situation des jeunes sur le marché de l'emploi»

(2008/C 204/20)

Le Comité économique et social européen a été saisi d'une demande d'avis, en date du 19 septembre 2007, par la future présidence slovène sur:

«Le rôle des partenaires sociaux dans l'amélioration de la situation des jeunes sur le marché de l'emploi»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de la préparation des travaux en la matière, a adopté son avis le 21 février 2008 (rapporteur: M. SOARES, corapporteuse: M^{me} PÄÄRENDSON).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen, a adopté l'avis suivant par 119 voix pour, 1 voix contre et 2 abstentions.

1. Synthèse des propositions du CESE

1.1 Le CESE se félicite que la présidence slovène (premier semestre de 2008) ait décidé d'accorder la priorité à l'intégration des jeunes dans le monde du travail, qui constitue aujourd'hui l'un des défis majeurs de l'Union européenne.

1.2 Cette priorité correspond parfaitement aux objectifs de la Stratégie de croissance et d'emploi de Lisbonne révisée qui, avec la mise à jour des «orientations pour l'emploi», est entrée dans un second cycle. En indiquant comme objectif stratégique le plein emploi, la Stratégie de Lisbonne donnait l'exemple de la possibilité de concilier compétitivité de l'économie et des entreprises, bien-être des citoyens, satisfaction tirée du travail, et garantie d'un emploi correct et de qualité. Dans cette perspective, les États membres devaient aborder de manière plus systématique et élargie les causes du chômage chez les jeunes dans leurs PNR (Programmes nationaux de réformes).

1.3 Le CESE partage le point de vue de la Commission selon lequel pour pouvoir maintenir la croissance et la prospérité en Europe tout en promouvant la cohésion sociale et le développement durable il faut que tous les jeunes participent. Il convient en outre d'assurer pour les jeunes des conditions-cadres propices à la citoyenneté active, d'autant qu'ils sont de moins en moins nombreux dans la population.

1.4 Les jeunes se trouvent aujourd'hui dans une situation critique à différents niveaux et tout particulièrement en ce qui concerne leur intégration sur le marché du travail, le chômage des jeunes de la tranche d'âge 15-24 ans ⁽¹⁾ étant, selon les statistiques européennes, de 2,4 fois supérieur à celui de la tranche d'âge 25-54 ans, malgré une légère amélioration qui ressort des indicateurs de 2007.

1.5 Le CESE estime que le travail est non seulement un facteur de production essentiel pour le développement socio-économique des sociétés mais également l'une des sources de dignité humaine, de valorisation et de socialisation.

1.6 L'essence de l'emploi au XXI^e siècle est la capacité d'appréhender et de s'adapter tout au long de la vie active. Pour le CESE, il existe deux moyens principaux d'améliorer la situation des jeunes sur le marché de l'emploi: leur fournir une meilleure éducation et améliorer la transition entre la fin de la scolarité et l'entrée définitive dans la vie active.

1.7 Le CESE a pleinement conscience de la difficulté de la tâche et préconise par conséquent un effort conjugué de toute la société en ce sens, d'autant que la nouvelle génération est celle qui souffrira peut-être le plus des conséquences d'une évolution négative des marchés.

1.8 En effet, outre le fait que le taux de chômage est deux fois supérieur à celui des travailleurs adultes, la tranche d'âge 15-24 ans est celle dont la situation est la plus précaire dans les relations de travail, ce taux de précarité dépassant parfois 60 % dans certains pays, avec les conséquences profondes que cela entraîne pour leur autonomie, les conditions pour fonder une famille ou avoir un enfant, etc., ainsi que pour la croissance et le financement des systèmes de sécurité sociale.

1.9 Si le rôle des partenaires sociaux, en tant qu'acteurs principaux du marché du travail, dès lors qu'ils en connaissent le fonctionnement et les besoins, est déterminant pour trouver les moyens de favoriser l'intégration des jeunes dans le monde du travail, le CESE juge une fois de plus utile de souligner le rôle fondamental qui incombe également aux systèmes éducatifs et de formation professionnelle pour ce qui est de doter les jeunes, en tenant compte de leur diversité, des capacités et des compétences nécessaires afin qu'ils puissent affronter ce monde en perpétuelle mutation.

1.10 Par ailleurs, ce n'est qu'en collaboration avec les gouvernements nationaux, régionaux et locaux, avec les différents acteurs de la société civile, et il faut souligner à cet égard le rôle des organisations de jeunes et des universités en tant que pôles de recherche et scientifiques, et avec un appui actif des familles et de réseaux sociaux élargis de jeunes, que les partenaires sociaux pourront agir pour mieux intégrer les jeunes dans le marché du travail.

⁽¹⁾ Il convient de noter que dans certains États membres, l'âge minimum de recrutement est supérieur à 15 ans.

1.11 Quant au rôle des partenaires sociaux, ayant à l'esprit le texte commun des partenaires sociaux européens intitulé: «*Cadre d'action pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie*» ⁽²⁾ ainsi que des analyses récentes des défis majeurs du marché du travail, qui contribuent aux efforts de la Commission pour rendre les marchés du travail à la fois plus adaptables et moins fermés, le CESE identifie quelques objectifs spécifiques et quelques domaines d'intervention pour lesquels ce rôle doit être plus décisif.

1.12 L'action des partenaires sociaux doit poursuivre les objectifs centraux suivants:

- inciter les gouvernements nationaux à mener à bien des réformes appropriées et à mettre en œuvre des politiques nationales de nature à contribuer à l'amélioration de la situation des jeunes sur le marché du travail;
- utiliser tous les moyens à disposition, en particulier les programmes du Fonds social européen ⁽³⁾ afin d'offrir à tous les jeunes la possibilité de se réaliser grâce à un emploi stable, de qualité et correctement rémunéré, en recourant à de nouvelles formes de sécurité d'emploi, en visant à assurer des transitions plus en douceur, une meilleure mobilité et un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée;
- écourter la période de transition entre la fin de la scolarité et l'insertion définitive dans la vie active et offrir aux jeunes une perspective de sécurité pour leur avenir pendant cette période de transition;
- remplir de manière constructive la période d'inactivité des jeunes qui se trouvent au chômage ou qui sont à la recherche d'un premier emploi;
- faciliter l'intégration des catégories de jeunes les plus vulnérables (jeunes ayant des problèmes sociaux, déficients, qui abandonnent précocement le système scolaire, jeunes immigrés, etc.);
- garantir la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée et familiale;
- assurer un équilibre approprié entre la flexibilité et la sécurité, en faisant la distinction entre ceux qui peuvent choisir la flexibilité parce qu'ils jouissent de la sécurité et ceux qui sont victimes de la flexibilité parce qu'ils n'ont pas accès à la sécurité;
- assurer une meilleure coopération entre les entreprises, les écoles secondaires et les universités;
- promouvoir l'esprit d'entreprise, la créativité et l'innovation et aider les jeunes à prendre conscience de la responsabilité qui leur incombe de continuer à apprendre; amener dans le même temps les pouvoirs publics à assumer leur part de responsabilité dans le maintien de rapports efficaces entre système éducatif et marché du travail;

- accroître la qualité de l'apprentissage en entreprise (stages d'apprentis) et le rendre plus attractif;
- promouvoir des mesures qui évitent le chômage de longue durée chez les plus jeunes;
- divulguer auprès des jeunes leurs droits économiques et sociaux, le respect du principe d'égalité et de non-discrimination et leur faire prendre conscience de la nécessité de le faire respecter.

1.13 Les domaines d'intervention sont multiples et divers et peuvent être regroupés en sept grands axes:

- **Éducation et enseignement:** en intervenant au niveau national, régional et local, pour sensibiliser les écoles et les enseignants à trouver une meilleure mise en rapport avec le monde du travail, en ouvrant les entreprises et les syndicats à l'école, en promouvant les initiatives dans les écoles dans cet objectif et en participant à ces initiatives ainsi qu'en établissant des partenariats avec les écoles en vue d'offrir aux jeunes des expériences d'apprentissage en entreprise.
- **Formation professionnelle:** en participant à la conception et à l'organisation des systèmes de formation professionnelle, en encourageant le perfectionnement personnel et l'acquisition d'aptitudes sociales, en mettant en œuvre des programmes de promotion de l'esprit d'entreprise, en promouvant et en soutenant des actions de formation de nature à permettre l'anticipation des besoins du marché en termes de compétences et de qualifications requises, en faisant connaître aux jeunes les professions techniques et leur potentiel sur le marché du travail.
- **Stages professionnels:** en offrant des stages intégrés au parcours scolaire des jeunes, en élaborant des codes de conduite sur les conditions de travail et les rémunérations pour éviter la concurrence entre entreprises et en définissant le concept du tutorat des jeunes stagiaires ainsi que les bonnes pratiques en la matière.
- **Négociation collective:** en intégrant les droits des jeunes en tant que citoyens de plein droit dans le plan de concertation et de dialogue social, en négociant des formes d'organisation du travail à même de leur offrir des perspectives de sécurité pendant la transition vers la vie active, en favorisant la possibilité pour les jeunes travailleurs de pouvoir continuer/compléter leurs études.
- **Vie associative:** en collaborant avec les organisations de jeunes, en promouvant et en faisant connaître les réseaux de contacts entre les jeunes et le monde du travail, en stimulant l'esprit associatif tant chez les jeunes chefs d'entreprise que chez les travailleurs au sein de leurs organisations représentatives, en reconnaissant les compétences et les connaissances qu'ils ont acquises par le biais de l'éducation non formelle.

⁽²⁾ Voir http://www.etuc.org/IMG/pdf/Fram_of_actions_LLL_evaluation_report_FINAL_2006.pdf (version anglaise disponible seulement). Voir aussi sur le dialogue social européen en la matière: http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/dspMain.do?lang=en

⁽³⁾ Voir http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/lf_070227_donnelly.pps; http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_en.htm. Une fiche d'information complète sera prochainement publiée sur la page: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/partnership_en.htm.

— **Bonnes pratiques:** en promouvant l'échange de bonnes pratiques, en particulier à travers la création de plates-formes pour l'échange d'expériences, de bonnes pratiques et d'information sur des projets réalisés par les entreprises, les universités et les associations de chefs d'entreprise et les syndicats.

— **Mobilité** (tant dans l'Union européenne que dans les entreprises): en favorisant l'apprentissage d'autres langues ⁽⁴⁾, en permettant un échange d'expériences professionnelles avec pour principe de départ la garantie de leurs droits en tant que travailleurs. Les partenaires sociaux devront accorder une attention particulière à la coopération transfrontalière, les zones frontalières étant celles où la mobilité des jeunes est la plus grande.

1.14 Le CESE, en tant qu'institution européenne représentative de la société civile organisée et dans le cadre de ses compétences, propose d'organiser une conférence qui rassemblerait des représentants des entreprises, des syndicats, des écoles et des ONG représentatives de la jeunesse, dans l'objectif de permettre un échange des meilleures pratiques en vue d'améliorer l'intégration des jeunes dans le marché du travail.

2. La situation actuelle

2.1 Compte tenu de la situation actuelle des jeunes sur le marché du travail, le CESE se félicite que la présidence slovène l'ait saisi d'une demande d'avis exploratoire sur «le rôle des partenaires sociaux dans l'amélioration de la situation des jeunes sur le marché de l'emploi».

2.2 Le problème du chômage des jeunes ainsi que, plus généralement, celui de l'insertion des jeunes dans la société, se posent à l'échelle mondiale ⁽⁵⁾.

2.3 Autre tendance mondiale des sociétés industrialisées: le vieillissement de la population, qui tend à se répercuter négativement sur la stabilité, la compétitivité et la croissance économique. Ce phénomène entraîne un surcoût pour les systèmes de santé et de retraite ⁽⁶⁾, car moins de gens participent à leur financement ⁽⁷⁾. Il apparaît donc nécessaire de trouver non seulement des mesures pour promouvoir le «vieillessement actif» de la population, mais surtout pour faciliter l'accès des jeunes aux marchés du travail et prévoir des mesures de soutien au renouvellement des générations, processus dans lequel les jeunes ne s'engagent pas par crainte de la précarité de l'emploi. Il s'agit

de fournir un effort conjoint à déployer au niveau européen, national, régional et local, qui associe le secteur public et les partenaires sociaux, de manière à placer la question des jeunes au centre des politiques économiques, sociales, éducatives et démographiques.

2.4 Même si sur la période 2005-2007, sept millions de postes de travail ont été créés dans l'UE, le «cycle de Lisbonne» n'a pas encore permis de faire baisser le chômage des jeunes. Selon les données de la Commission, le taux moyen de chômage chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans a atteint 17,4 % en 2006, soit près de 4,7 millions de jeunes se trouvant dans une situation socioprofessionnelle instable. Dans certains pays, le taux de chômage des jeunes a dépassé les 25 % ⁽⁸⁾. Selon le dernier rapport trimestriel sur le marché du travail de l'UE (Quarterly EU Labour market review) (automne 2007), au troisième trimestre 2007, le taux de chômage chez les jeunes est tombé à 15,2 % mais représente toujours le double du chômage global.

2.5 Par ailleurs, les 4,7 millions de jeunes chômeurs dans l'UE ne trouvent généralement pas de travail dans les six premiers mois de leur chômage, ce qui montre bien comment, malgré l'adoption en 2005 du Pacte européen pour la jeunesse, la Stratégie de Lisbonne n'a pas encore permis d'améliorer la situation des jeunes sur le marché du travail. Une mise en œuvre plus énergique sur le terrain du Pacte européen pour la jeunesse revêt donc une importance accrue.

2.6 Toutefois, les tendances en matière d'emploi et de chômage des jeunes varient d'un État membre à l'autre ⁽⁹⁾. Avec un taux de chômage des jeunes en dessous de 6 %, les Pays-Bas, l'Irlande et le Danemark ont réussi à faire baisser le leur tandis que la situation est différente dans des pays comme la France, l'Italie, l'Espagne, la Grèce, la Belgique, la Pologne, la Slovaquie et même la Suède, où les taux se maintiennent à 20 % ⁽¹⁰⁾.

2.7 Le risque que le chômage chez un jeune se transforme en chômage de longue durée est très élevé (près d'un tiers du chômage de longue durée) ⁽¹¹⁾, tout particulièrement chez les femmes, situation qui s'aggrave avec l'âge.

2.7.1 En effet, il n'est pas étonnant que des jeunes qui abandonnent tôt l'école (un sur six) ou qui n'ont pas terminé leur scolarité dans l'enseignement secondaire (un jeune adulte sur

⁽⁴⁾ Voir l'avis du CESE du 26.10.2006 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme», rapporteuse: A. LE NOUAIL (JO C 324 du 30.12.2006).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:324:0068:0073:FR:PDF>.

⁽⁵⁾ Si l'on compare l'Europe avec les autres pays industrialisés, tels que les EUA, le Canada ou le Japon, l'emploi dans la tranche d'âge 15-24 ans en 2006 s'élevait à 35,9 % contre 54,2 % aux EUA, 58,7 % au Canada et 41,4 % au Japon.

⁽⁶⁾ Le financement des systèmes de sécurité sociale sera un défi majeur au cours des 25 prochaines années, lors que 5 millions de personnes se retireront du marché du travail de l'UE.

⁽⁷⁾ En Europe, le rapport qui était de quatre personnes en âge de travailler pour une personne âgée en 2004 passera à deux pour une. À partir de 2015, la diminution de la population active freinera la croissance économique potentielle de l'Union, réduisant le taux de croissance actuel qui est de 2,6 % (dans la zone euro) et de 2,9 % (dans l'UE à 27) à seulement 1,25 % en 2040. Cet impact se fera encore plus sentir sur les nouveaux États membres.

⁽⁸⁾ Étude Eurostat sur la force de travail en Europe, dans «L'emploi en Europe 2007», Commission européenne.

⁽⁹⁾ Le CESE est conscient du fait que pour obtenir une appréciation globale de la situation des jeunes sur le marché du travail, il n'est pas suffisant de se baser uniquement sur le taux de chômage. Une telle analyse devrait également prendre en compte le ratio de chômage des jeunes et comparer le taux de chômage des jeunes avec le taux de chômage général du pays concerné. Les chiffres qui figurent dans le paragraphe 2.6 ne sont qu'un exemple. L'on peut trouver une description plus détaillée du problème, entre autres, dans le rapport «L'emploi en Europe 2007».

⁽¹⁰⁾ «Perspectives économiques», automne 2007 — BusinessEurope, p. 14.

⁽¹¹⁾ Étude Eurostat sur la force de travail en Europe, dans «L'emploi en Europe 2007», Commission européenne.

quatre chez les 25-29 ans ⁽¹²⁾) aient plus de difficultés à trouver un emploi que les jeunes plus qualifiés.

2.7.2 Par contre, il est déjà plus surprenant que des jeunes ayant un niveau de qualifications et de compétences élevées aient également des difficultés à trouver un emploi. Dans certains États membres, le taux de chômage est plus élevé chez les jeunes qui ont les niveaux les plus élevés d'éducation que chez ceux qui ont un niveau bas ou intermédiaire ⁽¹³⁾. En réalité, à un niveau d'éducation plus élevé que celui des générations précédentes correspond aujourd'hui une insertion dans le marché du travail plus difficile. Il importe de souligner que si le fait d'avoir un diplôme est une aide précieuse dans la lutte contre le chômage, il n'est de nos jours en aucun cas une garantie.

2.7.3 Un nombre élevé de jeunes sont affectés par la non-correspondance entre leurs qualifications et l'emploi trouvé (dans les États membres, les pourcentages de jeunes âgés de 35 ans et moins qui travaillent dans un domaine qui n'est pas en rapport avec leur formation varient de 29 % à 40 %), situation d'autant plus préoccupante que le niveau de formation atteint est bas.

2.8 Cette situation favorise également le départ de nombreux jeunes vers d'autres pays où de meilleures conditions de travail, des salaires quatre à cinq fois supérieurs, des carrières plus attractives ainsi que des possibilités plus nombreuses de réalisation personnelle leur sont offertes ⁽¹⁴⁾.

2.9 De nombreux jeunes qui trouvent un travail demeurent en situation d'insécurité en raison de la précarité de leur emploi. 41 % des jeunes entre 15 et 24 ans ⁽¹⁵⁾ ont des contrats à durée déterminée, ce pourcentage dépassant dans certains pays 60 % ⁽¹⁶⁾. Une telle situation est souvent la conséquence d'un choix délibéré de la part des jeunes qui recherchent un emploi pour une courte durée mais le nombre de jeunes qui se trouvent involontairement dans cette situation est également considérable (un sur quatre) ⁽¹⁷⁾.

2.10 C'est également dans la catégorie des jeunes travailleurs que l'on compte le plus grand nombre d'accidents et de lésions sur le lieu de travail ⁽¹⁸⁾, raison pour laquelle il importe également de tenir compte de la situation en termes d'hygiène et de sécurité au travail lorsque que l'on étudie la situation des jeunes en matière d'emploi.

2.11 Les jeunes femmes sont plus touchées par le chômage ⁽¹⁹⁾, et la probabilité est plus forte pour elles d'occuper des emplois de qualité inférieure, précaires et mal payés, malgré le fait qu'elles ont généralement un niveau scolaire supérieur à

celui des jeunes hommes. Elles sont également plus exposées aux discriminations en fonction du sexe, notamment quand elles sont en âge de procréer. Les jeunes femmes de l'UE gagnent en moyenne 6 % de moins que les jeunes hommes (moins de 30 ans) ⁽²⁰⁾.

2.12 Les situations d'exclusion ou de pauvreté dues aux bas salaires (le taux de bas salaires chez les jeunes est de 40 %) ⁽²¹⁾ dont les jeunes sont victimes sont encore trop fréquentes.

2.13 De nombreux jeunes vivent aujourd'hui des situations qui représentent un recul pour leur intégration sociale et, surtout, l'affirmation de leur autonomie individuelle et sociale, ce qui peut se caractériser en résumé par:

- une dépendance financière accrue vis-à-vis de la famille et/ou de l'État;
- une cohabitation avec les parents de plus en plus longue ou le développement de situations intermédiaires (double résidence, retour après un premier départ ou encore, résidence extérieure mais étroitement liée aux parents);
- la constitution de plus en plus tardive d'une vie famille propre (mariage ou vie commune, décision d'avoir des enfants, etc.);
- une frustration manifeste et un stress accru induit par un sentiment d'impuissance (un taux de suicide et une consommation de drogues en augmentation).

3. Le travail comme facteur de dignité individuelle et collective

3.1 En plus d'être l'un des facteurs essentiels pour le développement économique de la société en général, le travail comporte des dimensions enracinées dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme elle-même. Dans ce contexte, le droit des jeunes à l'emploi et à la sécurité de l'emploi doit être considéré comme un droit universel et un moyen pour l'individu de se bâtir un avenir.

3.2 Il faut par conséquent (ré)affirmer le caractère central du travail dans la société, en analysant certaines de ses composantes actuelles, à savoir:

- le travail digne, en tant que source de revenu pour vivre aujourd'hui et assurer son avenir et en tant qu'élément de solidarité «intergénérationnelle»;
- le travail en tant que droit universel, source et espace de dignité et de valorisation de l'homme;

⁽¹²⁾ Voir: «Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société» (COM(2007) 498 final).

⁽¹³⁾ Document de travail de la Commission accompagnant la communication «Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société» (SEC(2007) 1093).

⁽¹⁴⁾ Indiquons, à titre d'exemple, que près de 40 000 Européens ayant une formation scientifique et technologique vivent en Amérique et que près de 10 % de 1,45 million de titulaires d'un doctorat aux EUA sont étudiants dans l'UE.

⁽¹⁵⁾ Il convient de noter que dans certains États membres, l'âge minimum de recrutement est supérieur à 15 ans.

⁽¹⁶⁾ Étude Eurostat sur la force de travail en Europe.

⁽¹⁷⁾ Idem.

⁽¹⁸⁾ Voir projet d'avis du CESE intitulé: «Santé et sécurité sur le marché du travail» SOC/258 (rapporteuse: M^{me} Agnes CSER).

⁽¹⁹⁾ Le taux d'emploi féminin est de 15 % inférieur à celui des hommes.

⁽²⁰⁾ Voir avis CESE en cours d'élaboration sur «L'écart de rémunération entre les hommes et les femmes» (SOC/284).

⁽²¹⁾ Document de travail de la Commission accompagnant la communication «Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société» (SEC(2007) 1093).

- le travail en tant que facteur de production;
- le travail comme forme de citoyenneté active et en tant qu'activité socialement utile;
- le travail en tant que facteur essentiel de socialisation;
- le travail en tant que mode d'expression des qualifications et de la créativité;
- le travail en tant que condition d'accès à différents modes de consommation et styles de vie;
- le travail en tant qu'activité humaine, facteur d'adaptation et de valorisation dans une société de plus en plus appelée à se préoccuper de l'environnement et à défendre les valeurs écologiques;
- le travail comme espace d'acquisition d'une connaissance de soi-même et de réalisation personnelle.

3.3 Nous nous trouvons aujourd'hui en présence de nouvelles formes de travail qui sont le fruit de profonds changements dans le monde du travail et peuvent ne pas tenir compte d'aspects sociaux importants, ni offrir les garanties légales nécessaires.

3.4 La précarité des relations professionnelles chez les jeunes ainsi que les rythmes et les horaires de travail déréglementés rendent difficile la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale. Dans ce contexte, les jeunes femmes sont particulièrement pénalisées car elles sont souvent amenées à renoncer à une carrière professionnelle intéressante. Les jeunes parents devraient en particulier pouvoir se prononcer sur la création d'infrastructures d'aide à la petite enfance.

3.5 Les jeunes peuvent apporter une contribution considérable à l'édification d'une société de la connaissance caractérisée par plus de cohésion sociale et de démocratie. Toutefois, ils exigent des perspectives d'avenir qui vont au-delà de l'immédiat et relèvent de la sécurité individuelle, familiale et collective.

4. L'éducation et la formation: facteur essentiel pour l'intégration dans le marché du travail et pour une insertion et une participation réussie dans la société

4.1 Le CESE, dans son avis sur «*L'emploi pour les catégories prioritaires*» ⁽²²⁾ réaffirmait l'importance de l'éducation et de la formation en faisant plus particulièrement valoir la nécessité de:

- garantir la possibilité de pouvoir bénéficier d'un niveau de qualification élevé depuis le stade de la formation initiale

⁽²²⁾ Avis du CESE du 12.7.2007 sur «*L'emploi pour les catégories prioritaires (Stratégie de Lisbonne)*», rapporteur: W. GREIF (JO C 256, du 27.10.2007).
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:256:0093:0101:FR:PDF>).

jusqu'à la formation professionnelle et continue, afin de faciliter l'accès au marché de l'emploi et le maintien à long terme sur celui-ci, ce qui nécessite non seulement une intervention des pouvoirs publics mais aussi la contribution des opérateurs économiques;

- d'une aide active et précoce aux jeunes en quête d'un emploi ou d'un stage (le cas échéant après quatre mois), des programmes prioritaires renforcés ainsi qu'un soutien et un accompagnement individuels axés sur l'insertion des catégories en difficulté, telles que les jeunes chômeurs de longue durée et des personnes en rupture avec le système éducatif et de formation, notamment par le biais de projets d'intérêt général en matière d'emploi et une aide à la formation;
- de la mise en place généralisée pour les jeunes de services d'orientation professionnelle et d'information aisément accessibles à tous les niveaux de la formation; l'amélioration correspondante de la qualité et l'attribution aux services de l'emploi de ressources humaines appropriées, notamment en termes de personnel;
- de la réduction du fossé existant entre les qualifications offertes et celles demandées sur le marché du travail; l'amélioration de l'efficacité de l'enseignement primaire (en particulier, diminution du nombre de ceux qui abandonnent prématurément ⁽²³⁾ leurs études, lutte contre l'analphabétisme), et une plus grande perméabilité entre l'apprentissage et la formation.

4.2 L'école doit continuer à avoir pour mission principale celle de former des citoyens libres, doués d'un esprit critique et autonomes. Cependant elle doit également trouver de nouveaux modes d'action, surtout en ce qui concerne son rapport avec le monde du travail et des entreprises, dont elle est en général éloignée. Cette mise en rapport est pour ainsi dire aujourd'hui un impératif pour mieux réussir la transition entre l'école et le travail.

4.3 Par ailleurs, avoir les compétences pour affronter le changement signifie que l'esprit d'entreprise et d'initiative doit clairement faire partie de la mission de l'école en tant que matrice de responsabilisation, également personnelle, de manière à donner aux jeunes les moyens de trouver des solutions aux problèmes qu'ils rencontreront forcément dans leur vie postscolaire. Le système d'éducation non formel peut bien sûr également y contribuer.

⁽²³⁾ Dans l'UE, 16 % des jeunes environ abandonnent prématurément l'école, ce qui constitue un écart considérable face aux 10 % d'abandons en 2000. Ce nombre varie d'un État membre à l'autre mais il est particulièrement élevé dans les pays méditerranéens et plus bas dans les pays scandinaves et dans certains pays du centre et de l'est de l'Europe.

4.4 La formation tout au long de la vie revêt également pour les jeunes une importance accrue dans la mesure où elle peut fournir les instruments nécessaires pour qu'ils s'adaptent aux nouvelles situations et puissent acquérir de nouvelles compétences et qualifications.

4.5 Les modèles de formation professionnelle peuvent également être renouvelés et plus innovants et l'on peut trouver dans certains pays des expériences d'insertion dans le marché du travail grâce à des apprentissages en entreprise. Il importe également ici de trouver des modèles qui soient attractifs pour les jeunes et susceptibles d'être acceptés par ceux-ci aussi bien que par leurs familles comme étant valorisants ⁽²⁴⁾.

4.6 Dans le contexte spécifique de l'accompagnement individuel des candidats à l'emploi (job coaching) pour les jeunes chômeurs de longue durée, l'on peut citer un projet autrichien qui a permis de réduire de 43,5 % le taux de chômage des jeunes chômeurs de longue durée appartenant à un certain public cible ⁽²⁵⁾. Parmi les 2 000 jeunes qui ont participé au projet, 820 ont trouvé un emploi et 293 ont trouvé une formation en entreprise en tant qu'apprentis, ce qui correspond à un taux de réussite de 60 % ⁽²⁶⁾.

4.7 Par ailleurs, les politiques et programmes européens de recherche devraient coordonner les efforts déployés au niveau national et européen dans le domaine de l'éducation, tant en ce qui concerne l'éducation de base que la formation professionnelle et/ou spécialisée.

5. Le rôle des partenaires sociaux

5.1 Les différentes politiques en faveur des jeunes doivent être envisagées de manière globale. Dans cette optique, la Commission européenne a élaboré une communication intitulée: «Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société», qui a été soutenue par le Comité ⁽²⁷⁾. De même, la Commission a insisté sur la nécessité de mettre à profit le Fonds social européen dont le règlement prévoit explicitement le financement d'actions pour améliorer l'intégration des jeunes dans le marché du travail ⁽²⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Par exemple, les projets français de «promotion de filières scientifiques et techniques auprès des jeunes» (voir <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/scientifiques-techniques-9109.html>), de «passeport pour l'emploi» (voir http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9154.html?var_recherche=d%E9favoris%E9s), de «pédagogie par l'action» de l'école supérieure de commerce de Dijon (voir <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/action-ecole-9207.html>), de placement de stagiaires sous la responsabilité d'un établissement d'enseignement (voir <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/sous-responsabilite-9225.html>), de forums pour l'emploi afin de faciliter la liaison entre les entreprises et les jeunes diplômés des quartiers sensibles (voir <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9192.html>), ou les projets autrichiens de médiation professionnelle pour les jeunes chômeurs de longue durée (voir http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DStID=0, ou http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901).

⁽²⁵⁾ Voir: http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DStID=0.

⁽²⁶⁾ Voir: http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901.

⁽²⁷⁾ Avis du CESE du 17.1.2008 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société», rapporteur: M. TRANTINA.

⁽²⁸⁾ Voir note de bas de page n° 3.

5.2 L'objectif de l'amélioration de l'intégration des jeunes dans le marché du travail doit être envisagé comme une responsabilité collective qui requiert la participation de toute la société, des partenaires sociaux aussi bien que des autres acteurs, celle des autorités publiques, des gouvernements nationaux, régionaux et locaux, des familles ainsi que des organisations de jeunes.

5.3 Dans le cas spécifique de l'insertion des jeunes dans le marché du travail, le rôle des partenaires sociaux est déterminant dès lors que ce sont eux qui en connaissent le fonctionnement et les besoins, la non-adéquation de la main-d'œuvre existante à ces besoins, et que ce sont également eux qui connaissent et vivent les problèmes découlant de l'évolution du marché lui-même et des nouvelles formes d'organisation du travail.

5.4 Les partenaires sociaux devraient redoubler d'efforts en faveur de l'emploi des jeunes, à savoir renforcer et développer la coopération avec les organisations représentatives des jeunes et les établissements d'enseignement, en spécifiant, au moment considéré, les qualifications nécessaires sur le marché du travail, en identifiant les aptitudes requises pour les postes différents de travail, en faisant porter leurs efforts sur la création d'emplois pour les jeunes, en osant miser sur leurs capacités sans leur demander d'avoir de l'expérience avant qu'ils aient commencé, etc.

5.5 La participation des partenaires sociaux a notamment pour objectifs spécifiques les suivants:

- influencer les gouvernements nationaux pour qu'ils mènent à bien des réformes appropriées et mettent en œuvre des politiques nationales de nature à contribuer à l'amélioration de la situation des jeunes sur les marchés du travail;
- garantir à tous les jeunes la possibilité de se réaliser grâce à un emploi stable et de qualité;
- écourter la période de transition entre la fin de la vie scolaire et l'insertion définitive dans la vie active;
- offrir une perspective de sécurité pour leur avenir au cours de cette période de transition;
- remplir de manière constructive les périodes d'inactivité des jeunes au chômage ou à la recherche d'un premier emploi;
- faciliter l'intégration des catégories de jeunes les plus vulnérables, en particulier de ceux qui abandonnent prématurément le système scolaire;
- garantir la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée et familiale;
- trouver un juste équilibre entre flexibilité et sécurité;

et couvre plusieurs domaines, à savoir:

5.5.1 L'éducation et l'enseignement

- Sensibiliser les autorités éducatives, les écoles et les enseignants à la nécessité de se rapprocher du monde du travail.

- Promouvoir, au niveau local, un ensemble d'initiatives organisées par les écoles ou par les entreprises et les syndicats, qui permettraient aux jeunes de prendre contact avec la réalité du monde du travail.
- Établir des partenariats avec les écoles, pour offrir aux jeunes des périodes d'apprentissage en entreprise.
- Promouvoir la créativité et l'esprit d'entreprise, en collaboration avec toutes les parties prenantes (y compris le monde des entreprises et syndical ⁽²⁹⁾).
- Informer les établissements d'enseignement supérieur sur les besoins de l'emploi local et les besoins correspondants en formation et qualifications à ce niveau.
- Associer les structures et organisations des jeunes concernées à tous les niveaux du dialogue sur l'intégration des jeunes dans le marché du travail.

5.5.2 Formation professionnelle

- Participer activement à la conception et à l'organisation du système de formation professionnelle pour trouver des réponses aux besoins en nouvelles compétences et en nouveaux savoirs et anticiper ainsi les besoins en formation tout au long de la vie.
- Envisager, au niveau de la négociation collective, des accords globaux, régionaux et/ou locaux pour la formation professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie. Il est par conséquent nécessaire de garantir que les systèmes fiscaux des États membres appuient les investissements réalisés dans le capital humain.
- Divulguer auprès des jeunes les professions techniques et leur potentiel sur le marché du travail.
- Contribuer à l'application de l'évaluation du Cadre européen de certifications ⁽³⁰⁾, de manière à faciliter la reconnaissance des qualifications des jeunes et partant la mobilité en Europe.

5.5.3 Stages professionnels

- Offrir des stages intégrés dans le parcours scolaire des jeunes leur permettant d'entrer tôt en contact avec le monde de l'entreprise et ses travailleurs.

⁽²⁹⁾ Voir à ce propos l'avis du CESE du 25.10.2007 sur «L'esprit d'entreprise et l'agenda de Lisbonne» (avis d'initiative), rapporteuse: M^{me} SHARMA et corapporteur: M. OLSSON. (JO C 44 du 16.02.2008, pp. 84-90) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0084:0090:FR:PDF>).

⁽³⁰⁾ Voir «Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie» (COM(2006) 479 final).

- Élaborer des codes de conduite sur la qualité, les conditions de travail et la rémunération des stagiaires et conclure des conventions collectives à cette fin.
- Instituer la fonction de «travailleurs tuteurs», responsables de l'accompagnement du jeune stagiaire pour que les stages soient de vrais projets éducatifs, et aider à concevoir des codes de bonnes pratiques par secteur pour le tutorat.

5.5.4 Négociation collective des droits des jeunes

- Tenir compte de la nécessité d'encadrer les mesures concrètes de soutien à l'intégration des jeunes dans le marché du travail et d'informer ceux-ci sur leurs droits.
- Dans le cadre du débat sur l'organisation du travail et les modalités qui peuvent être négociées et faire l'objet du contrat, être particulièrement attentifs aux jeunes travailleurs de manière à ce que la flexibilité soit encadrée par des règles négociées qui leur garantissent la sécurité nécessaire. La perspective de la sécurité lors de la transition des jeunes vers l'entrée dans la vie active peut et doit être envisagée au niveau de la négociation collective.
- Au plan de la négociation collective, contribuer à la négociation pour les étudiants de conditions de travail qui prévoient des horaires de travail flexibles, une rémunération appropriée, en particulier pour les stages, et du temps pour se former.
- Dans ce même domaine, prévoir la possibilité de concilier la vie professionnelle et la vie privée, en particulier au niveau des conditions de travail et des horaires.

5.5.5 Vie associative

- Jouer un rôle prépondérant dans le soutien à la vie associative des jeunes, soit en leur fournissant une aide à la création d'associations de jeunes chefs d'entreprise, soit en intégrant les travailleurs dans leurs organisations.
- Promouvoir et divulguer les réseaux qui permettent la communication entre les jeunes et les différents partenaires sociaux ⁽³¹⁾.
- Collaborer avec les différentes organisations de jeunes pour pouvoir comprendre leurs préoccupations et leurs aspirations afin qu'ils s'impliquent dans la recherche de solutions, en particulier en ce qui concerne le marché du travail.

⁽³¹⁾ À titre d'exemple, citons le cas de la Confédération européenne des jeunes chefs d'entreprise (<http://www.jadenet.org/>) et l'initiative d'EuroCADRES pour les étudiants et les jeunes diplômés. STARPRO (http://www.eurocadres.org/en/p_ms_in_europe/students_and_young_graduates).

- Reconnaître les compétences et les connaissances acquises par le biais de la formation non formelle au sein des organisations des jeunes comme une partie importante des qualifications nécessaires pour entrer sur le marché du travail.

5.5.6 Bonnes pratiques

- Échanger des informations sur les bonnes pratiques ⁽³²⁾ grâce à la création de plates-formes au niveau national et européen

relatives à des projets réalisés par les entreprises, les universités, les écoles, les collectivités locales et régionales ainsi que les associations de chefs d'entreprise et les syndicats.

5.5.7 Mobilité

- Soutenir la mobilité dans l'Union européenne et dans les entreprises présentes dans différents pays européens, informer les jeunes sur leurs droits en matière de mobilité au sein de l'Europe et, dans ce contexte, favoriser l'apprentissage d'autres langues et permettre un échange d'expériences professionnelles avec pour principe de base la garantie des droits des travailleurs ⁽³³⁾.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³²⁾ Un exemple de bonnes pratiques a été le lancement par BusinessEurope conjointement avec leurs partenaires de coopération du laboratoire «Stimuler l'esprit d'entreprise et promouvoir la formation entrepreneuriale». Ce laboratoire fournit non seulement des exemples de bonnes pratiques dans ce domaine en Europe mais contribue également à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de la stratégie pour la croissance et l'emploi et dans la communication de la Commission européenne intitulée «Promouvoir l'esprit d'entreprise à travers l'enseignement et l'apprentissage» ainsi que dans ses recommandations d'Oslo.

⁽³³⁾ Les partenaires sociaux se sont toujours prononcés en faveur des principes des programmes «Erasmus» et «Erasmus Mundus» et de l'initiative de la Commission européenne «Programme Erasmus pour les jeunes entrepreneurs».

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Garantir l'accès aux soins de longue durée et un financement durable du système de soins de longue durée aux personnes âgées»

(2008/C 204/21)

Dans une lettre en date du 19 septembre 2007, la future présidence slovène a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème

«Garantir l'accès aux soins de longue durée et un financement durable du système de soins de longue durée aux personnes âgées»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2008 (rapporteuse: M^{me} KLASNIC).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 13 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 99 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conclusions

1.1.1 La dépendance est l'un des risques de la vie dont l'impact est difficile à assumer seul et qui exige dès lors une responsabilité conjointe forte, fondée sur la solidarité entre les générations ⁽¹⁾.

1.1.2 Cette responsabilité conjointe doit être décidée en premier lieu au niveau national et régional, en tenant compte de la différence des systèmes familiaux et fiscaux, de la situation de l'emploi, de la mobilité, du logement, de la densité de population, des traditions et des mentalités.

1.1.3 Dans la mesure où il existe dans ce domaine non seulement un problème semblable dans les États membres de l'Union européenne mais aussi des aspects transfrontaliers, il apparaît sensé de vouloir résoudre le problème dans le cadre des institutions de l'UE. À cet égard, un rôle particulier revient à l'échange d'expérience dans le cadre de la méthode ouverte de coordination; dans de nombreux cas, des mesures s'imposent également au niveau de la législation.

1.1.4 Comme dans le cas du système de santé, une grande partie des coûts des soins de longue durée se concentre sur les dernières années de la vie. Depuis la conception des systèmes de sécurité sociale actuels (systèmes d'assurance maladie et de retraite), la durée de vie s'est considérablement allongée. Faire face aux nouveaux besoins qui en découlent suppose d'aborder des questions difficiles — justice et solidarité entre les générations, nécessité d'un travail correspondant en matière d'explication, de formation et d'information et de mesures politiques ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voir à ce sujet le rapport commun de la Commission et du Conseil «Soutien aux stratégies nationales pour l'avenir des prestations de santé et des soins aux personnes âgées», CS 7166/03, mars 2003.

⁽²⁾ Voir à cet égard l'avis du CESE du 13 décembre 2007 sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Promouvoir la solidarité entre les générations» ([rapporteur: M. JÄHNER (CESE 1711/2007 — SOC/277)].

1.1.5 L'objectif final doit être de permettre aux personnes âgées et très âgées en Europe de vivre et de vieillir dans la dignité et la sécurité, tout en veillant à ne pas faire peser sur les jeunes et les futures générations des charges qu'elles ne pourraient pas assumer.

1.2 Recommandations

1.2.1 Le Comité économique et social européen invite le Conseil européen et la Commission à examiner d'urgence le problème du vieillissement de la population avec les États membres, afin de garantir que toutes les personnes âgées obtiennent le soutien et la qualité de soins dont elles ont besoin.

1.2.2 Pour faire face comme il convient aux défis posés par les soins de longue durée, il sera nécessaire de prendre une série de mesures. À cet égard, mentionnons quelques aspects importants:

Financement et viabilité

— L'accès à une offre de soins de haute qualité doit être garanti dans la pratique, y compris pour les personnes avec des difficultés particulières ou à revenus modestes.

— Il y a lieu d'élaborer des systèmes de financement durables afin que les individus ne soient pas dans l'obligation de gérer seuls ce risque, tout en veillant à ce que ce financement demeure accessible pour la société et ne constitue pas un poids pour les générations à venir.

- Des mesures de prévoyance et de prévention doivent contribuer à endiguer autant que faire se peut l'accroissement des besoins futurs. Pour ce faire, il convient de partir du principe d'une vaste stratégie de prévention associant les aspects de prévision sanitaire et financière aux aspects de prévoyance sociale et au renforcement des compétences au quotidien des personnes concernées.
- La création d'incitations visant à promouvoir les initiatives privées en matière de prévoyance — incitations fiscales — devrait être examinée quand cela semblera nécessaire pour bien atteindre l'objectif d'intérêt général de santé publique.

Soins et offre de services

- L'extension d'une offre de soins différenciée et adaptée aux besoins doit également être garantie, y compris dans les régions qui sont d'ores et déjà défavorisées de ce point de vue.
- Les réseaux familiaux et de voisinage existants, qui accomplissent à l'heure actuelle une bonne partie des soins, doivent être encouragés et renforcés et devraient bénéficier d'une aide par le biais de formations et de soutien, par exemple pour les membres de la famille.
- Les initiatives économiques et sociales et les structures de coopération doivent être davantage intégrées dans le travail d'aide et de soins.
- Le bénévolat dans le domaine des soins non médicaux et de l'aide devrait être davantage encouragé — notamment au moyen d'actions de formation des bénévoles..
- Une saine concurrence entre différents prestataires de soins contribuera à accroître la liberté de choix des intéressés et à développer l'offre sous les prémisses de normes de qualité définies, ainsi que d'objectifs, de missions, de cahier des charges, de régime de prévoyance sociale établi, sous la responsabilité du législateur dans chaque État membre, puisque ces prestations relèvent des services sociaux d'intérêt général ⁽³⁾.
- Les personnes âgées et dépendantes doivent être davantage intégrées aux réseaux sociaux, notamment afin de prévenir les abus et les mauvais traitements.
- Il y a lieu d'élaborer des modèles de *bonnes pratiques* dans le domaine des soins palliatifs tant dans les institutions spécialisées qu'à domicile.
- Le développement des soins palliatifs doit être encouragé.

Personnel de soins

- Les ressources humaines pour les services de soins doivent être garanties, (notamment par le biais d'une formation appropriée des soignants, de l'amélioration des conditions

de travail et la valorisation des professions de soins de santé).

- La reconnaissance des qualifications sur le territoire de l'UE doit être facilitée.
- Le Comité invite la Commission à examiner la réglementation des aspects transfrontaliers des soins, par exemple en ce qui concerne l'utilisation de prestations de soins à l'étranger ou la migration des personnels soignants.
- Pour éliminer le travail au noir, des mesures s'imposent pour rapatrier les prestations auparavant fournies de manière illégale dans le cadre de contrats de travail licites, en tenant compte de la spécificité des activités exercées au domicile de particuliers.

Soins dans le cadre de la famille

- Il y a lieu de renforcer les incitations visant à promouvoir les prestations de soins non médicaux et d'assistance, que ce soit dans le cadre de la famille ou sur une base bénévole ⁽⁴⁾.
- Il y a lieu d'élaborer des stratégies et des services dans le domaine des problèmes de démence et de dépression des personnes âgées, qui figurent à l'heure actuelle parmi les grands défis pour les familles.
- Il y a lieu d'améliorer la compatibilité entre vie familiale et professionnelle par des mesures de soutien et d'allègement pour les soignants membres de la famille exerçant une activité professionnelle (par exemple: des centres de jour pour personnes âgées dans les grandes entreprises, mesures de soutien, soins mobiles).

Réglementations, normes et qualité

- Il y a lieu d'élaborer des normes de qualité pour tous les domaines des soins aux personnes âgées et de garantir un contrôle efficace du respect de ces normes par des organismes ou des autorités de contrôle indépendants ainsi que par des institutions reconnues dans le domaine de la protection des droits de l'homme.
- L'on garantira ainsi également le respect des droits de l'homme et de la dignité humaine dans les institutions de soins tant privées que publiques, et l'on empêchera l'exploitation de la marge de manœuvre restreinte des personnes âgées et de leur situation de dépendance.

Utilisation des technologies de l'information et de la communication

- Il y a lieu d'encourager l'exploitation des technologies de l'information et de la communication, de la télématique et des outils techniques dans le domaine des soins ainsi qu'à des fins d'observation, en tenant compte comme il convient des aspects éthiques.

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE du 14.2.2008 «Les services d'intérêt général» [rapporteur: M. HENCKS (TEN/289)].

⁽⁴⁾ En ce qui concerne le bénévolat, voir également l'avis du CESE du 13 décembre 2006 «Les activités volontaires: leur rôle dans la société européenne et leur impact» [rapporteuse: M^{me} KOLLER (JO C 325 du 30 décembre 2006)].

2. Antécédents de l'avis

2.1 La présidence slovène espère susciter un débat à l'échelle européenne sur la manière d'assumer l'évolution démographique et entend mettre l'accent plus particulièrement sur la solidarité entre les générations. Le rapport entre les générations jeune, d'âge moyen et âgé change. La proportion des seniors ne cesse de s'accroître. Dans certains endroits, la jeune génération d'aujourd'hui ne représente que la moitié des personnes nées après la seconde guerre mondiale. Cette situation soulève un certain nombre de nouvelles interrogations concernant la solidarité et la coexistence entre les générations. De nos jours, le mode de vie et la répartition du travail, notamment dans les zones urbaines, affectent les relations entre les générations, affaiblissent et modifient sensiblement les liens qui existent entre elles. De plus en plus, les générations sont traitées séparément du point de vue des droits qu'elles ont acquis. Les mauvaises réponses apportées à cette situation pourraient même mener à un conflit intergénérationnel.

2.2 La présidence slovène entend organiser une conférence (les 28 et 29 avril 2008) sur le thème de la solidarité et de la coexistence entre les générations, qui mettra l'accent sur les aspects suivants:

1) solidarité entre les générations en matière de soins de santé, de vie familiale et de construction des logements;

2) soins de longue durée pour les personnes âgées.

2.3 Dans ce contexte, la présidence slovène a demandé au Comité économique et social européen de bien vouloir élaborer un avis exploratoire qui examinera comment garantir l'accès universel aux soins de longue durée et la viabilité financière des systèmes de soins de longue durée destinés aux personnes âgées.

3. Les soins de longue durée, un défi européen

3.1 Le thème des soins de longue durée est l'un des principaux défis sociaux et politiques auxquels tous les pays de l'Union européenne doivent faire face. Il doit dès lors figurer en bonne place dans l'agenda des institutions européennes.

3.2 Les institutions européennes — sans préjudice des compétences nationales des États membres — ont abordé ce thème dans de nombreuses initiatives ⁽⁵⁾ et promu l'échange mutuel d'expériences — notamment par le biais de la méthode ouverte de coordination (MOC) ⁽⁶⁾. Ces efforts doivent être poursuivis et intensifiés: le CESE, dans le cadre de cette méthode, attache une grande importance à l'association des partenaires sociaux et des acteurs de la société civile.

⁽⁵⁾ Citons à titre d'exemple le rapport commun sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2007 du Conseil de l'Union européenne, la Conférence sur les soins de longue durée et les échanges transnationaux d'idées et d'expériences (Bruxelles, 2006) et la Conférence sur le thème «Les soins de longue durée pour les personnes âgées», 2005, etc.

⁽⁶⁾ Voir à ce sujet la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée «Modernisation de la protection sociale pour le développement de soins de santé et de soins de longue durée de haute qualité, accessibles et viables: soutien aux stratégies des États membres par la méthode ouverte de coordination» du 20 avril 2004, COM(2004) 304 final et, sur le même thème, l'avis du CESE du 28 octobre 2004 (rapporteur: M. BRAGHINI [JO C 120 du 20 mai 2005]).

3.3 À cet égard, les rapports nationaux élaborés par les États membres montrent que de nombreux défis — en dépit de l'hétérogénéité des conditions de départ et des contextes — se présentent de manière semblable. Un travail commun pour rechercher des solutions prend dès lors tout son sens.

3.4 Les objectifs fixés en commun dans l'UE en matière d'accès universel aux services, de qualité élevée des services et de financement durable des systèmes se sont aussi trouvés confirmés par ces rapports. Ces objectifs constituent également la base du présent avis, même si ce dernier mentionne également d'autres aspects nécessaires à leur réalisation.

4. Le contexte démographique et social

4.1 Les défis croissants dans le domaine des soins de longue durée sont le résultat d'évolutions qui accentuent le problème sous plusieurs aspects:

4.2 Grâce à l'élévation continue de l'espérance de vie, le nombre de personnes très âgées (plus de 80 ans) s'accroît fortement; selon les prévisions, cette augmentation devrait atteindre 17,1 % entre 2005 et 2010 et 57 % entre 2010 et 2030. Une telle évolution aurait pour conséquence la présence en Europe, en 2030, de près de 34,7 millions de personnes de plus de 80 ans, contre environ 18,8 millions aujourd'hui. Alors qu'en 1975, le nombre des plus de 80 ans ne représentait que 2,0 % de la population des États de l'UE, il sera de 11,8 % en 2050 ⁽⁷⁾.

4.3 En dépit de tendances communes, il existe des différences frappantes tant au sein des États membres qu'entre eux. C'est ainsi que, dans les États membres de l'UE, l'espérance de vie varie de 65,4 ans et 77,9 ans pour les hommes et de 75,4 à 83,8 ans pour les femmes.

4.4 Dans le même temps, un nombre croissant de personnes âgées vivent seules, soit parce que leur famille est loin, soit parce que leur conjoint est décédé. Dans ce domaine, la mobilité préconisée dans d'autres domaines de la politique européenne et nationale des États membres — y compris la mobilité transfrontalière — place le secteur des soins devant des défis supplémentaires.

4.5 Le faible taux des naissances (en 1960, presque tous les États membres de l'UE avaient un taux de fertilité supérieur à 2,1 %, alors qu'en 2003, ils étaient tous sans exception en deçà de ce chiffre) réduira non seulement le potentiel d'assistance entre les générations (le rapport entre les personnes dépendantes

⁽⁷⁾ Communication de la Commission, Livre vert «Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations» du 16 mars 2005, COM(2005) 94 final.

et les soignants potentiels) mais aussi rendra de plus en plus difficile de trouver les soignants professionnels nécessaires sur le marché du travail. En outre, cette évolution aggravera la question du financement des soins de longue durée.

4.6 Un autre aspect de la mutation démographique et sociale est la modification des structures familiales et l'augmentation du taux d'activité des femmes; ce phénomène aura pour conséquence que les prestations autrefois fournies par la famille — notamment par les femmes — ne seront plus assurées à l'avenir, ou du moins plus dans la même mesure ⁽⁸⁾.

4.7 L'amélioration des possibilités offertes par la médecine est un facteur essentiel de l'accroissement de l'espérance de vie et de la qualité de vie. Souvent, les traitements médicaux permettent d'augmenter considérablement l'espérance de vie, mais sans garantir la guérison. D'où une augmentation des maladies chroniques et de longue durée qui requièrent des soins importants.

4.8 Un défi important à cet égard tient au nombre croissant des démences ce qui demande un investissement considérable en temps et occasionne des coûts extrêmement élevés; de même, les dépressions propres aux personnes âgées, qui vont souvent de pair avec les démences, placent les personnels soignants devant des défis similaires. Il est nécessaire d'envisager des établissements spéciaux où les intéressés puissent être traités dans la dignité et le respect. C'est d'autant plus important que le risque de démence sénile croît en même temps que la durée de vie. Dans ce contexte, un autre problème préoccupant est l'augmentation du nombre des suicides chez les personnes âgées.

4.9 Outre les conditions sociales, l'entrée de nouvelles tranches d'âges dans la dépendance modifie également les attitudes, les exigences et les capacités des personnes dépendantes elles-mêmes. Il conviendra de tenir compte de cette dynamique dans l'élaboration de concepts orientés vers l'avenir.

5. Garantie de l'accès à une offre de soins diversifiée

5.1 Les soins de longue durée consistent à assister des personnes qui ne sont pas en état de vivre de manière autonome et qui de ce fait dépendent, dans leur vie quotidienne, de l'aide d'autres personnes. Outre l'encadrement social, ces besoins peuvent aller de l'aide pour se déplacer, aller faire les courses, faire la cuisine et accomplir d'autres tâches ménagères, jusqu'à la toilette corporelle et l'alimentation. Pour ce type de soins de longue durée, des qualifications médicales ne sont pas indispensables. C'est la raison pour laquelle, dans de nombreux États membres, ils sont souvent assurés par la famille, normalement le conjoint ou les enfants, sur lesquels repose aujourd'hui comme hier la plus grosse partie des soins de longue durée.

5.2 Pour les raisons déjà exposées, l'on ne pourra plus, à l'avenir, attendre des membres de la famille qu'ils soient aussi disponibles qu'auparavant pour assurer ces tâches. Un nombre croissant de personnes âgées fragilisées dépendra dès lors de soignants professionnels qui devront recevoir une formation

qualifiante, lesquels exerceront leurs prestations soit au domicile de la personne dépendante, soit dans un établissement spécialisé.

5.3 Les soins de longue durée peuvent être assurés de différentes manières. Exception faite des soins effectués par la famille, des soins peuvent être dispensés par des soignants professionnels à domicile, dans des centres de jour, des résidences, des institutions spécialisées ou des hôpitaux. Les personnes dépendantes ont généralement besoin de plusieurs formes de soins, médicaux et non médicaux, ce qui suppose une étroite collaboration entre les familles, les soignants professionnels et le personnel médical. La coordination de ces différentes prestations revêt dès lors un rôle important (gestion des interfaces, gestion au cas par cas).

5.4 Il n'existe pas, dans le domaine des soins de longue durée, de stratégie unique convenant à tous les cas de figure. La diversité des besoins des personnes concernées exige un éventail de prestations différenciées. Il est d'autant plus important d'avoir recours aux expériences réalisées à l'étranger en ce qui concerne la nature, l'organisation et l'effet de ces services.

5.5 La liberté de choix de l'individu est ici fondamentale, tant en ce qui concerne le type de soins que le choix des prestataires. Cela exige non seulement de disposer d'une vaste panoplie de services, mais aussi de créer un environnement favorable à l'activité d'un grand nombre de prestataires privés, d'intérêt général et publics et de promouvoir la concurrence entre ces organismes afin d'améliorer constamment l'offre. Pour que cette concurrence ne se fasse pas au détriment des intéressés, il y a lieu de l'encadrer par des normes de qualité qui devront ensuite être contrôlées, et de la placer en tant que services sociaux d'intérêt général, sous la responsabilité du législateur pour la définition des missions à assumer, l'objectif à atteindre et l'évaluation des résultats.

5.6 Les mécanismes de protection sociale respectifs des États membres ont une influence sur la nature des soins et la manière dont ils sont pris en compte. Si, par exemple, les moyens mis à disposition des institutions de soins sont plus importants que ceux destinés aux soins à domicile, cela signifie que davantage de gens vivront dans des institutions de ce type.

5.7 Les avantages des soins à domicile sont nombreux. Cette solution correspond au souhait de nombreuses personnes de pouvoir continuer à vivre chez elles, même âgées, même malades. Les soins à domicile effectués par la famille occasionnent moins de dépenses que les soins dispensés en institution. Cela ne doit toutefois pas conduire à une mise sous pression des familles — et spécialement des femmes — pour assumer ces tâches.

5.8 Le but doit être de trouver pour chaque cas particulier la meilleure solution possible en matière de soins — dans le respect des intérêts de toutes les parties. Dans de nombreux cas, cependant, la seule solution est l'hébergement en institution spécialisée.

⁽⁸⁾ Voir à cet égard l'avis du CESE du 14 mars 2007 sur le thème «*La famille et l'évolution démographique*» (rapporteur: M. BUFFETAUT (JO C 161 du 13 juillet 2007)).

6. Financement des systèmes de soins

6.1 À l'heure actuelle, la nature et le mode de financement des systèmes de soins varient considérablement d'un État membre à l'autre, et parfois aussi à l'intérieur d'un même État membre. La raison en est que les soins de longue durée sont souvent répartis entre plusieurs structures et budgets et qu'ils sont souvent effectués au niveau local; un autre facteur est l'hétérogénéité des systèmes de sécurité sociale, de fiscalité et d'assurances privées.

6.2 Dans un avenir prévisible, la multiplicité des systèmes de financement pour les soins de longue durée est appelée à se prolonger, en raison de leur dépendance vis-à-vis de l'environnement et des stratégies politiques au niveau national et régional. Le fait que ces systèmes soient actuellement remis en question dans de nombreux pays montre l'utilité et l'importance de l'échange d'expériences concernant l'organisation et le fonctionnement des différents instruments de financement (systèmes d'assurance, incitations fiscales), et des systèmes de prestations (budgets de soins personnels, contributions financières et prestations en nature).

6.3 La question clef à propos du financement à long terme des soins de longue durée est la manière d'endiguer l'augmentation des coûts dans ce domaine. À cet égard, les mesures et stratégies suivantes mériteraient d'être examinées:

- le maintien et le renforcement des soins dispensés par les familles, notamment par le biais de mécanismes d'incitation et de services d'aide (soins de courte durée, soins de vacances, centres de jour);
- le développement et l'amélioration permanents des offres de soins, également en ce qui concerne le choix, le coût, la qualité et l'efficacité;
- la création de structures concurrentielles (là où cela est possible et approprié) afin de stimuler la prise de conscience des coûts et le développement par le biais de la concurrence;
- la mise en œuvre d'une stratégie ambitieuse de prévention dans le domaine des soins. Cette dernière devrait comporter, outre des mesures préventives en matière de santé et des actions visant à éviter les accidents potentiels (chutes à domicile), une prévision de type financier, la création de nouveaux réseaux sociaux pour les personnes âgées susceptibles d'assurer une aide et un renforcement des compétences au quotidien des personnes concernées (par exemple: capacité à gérer son budget);
- un engagement accru du secteur du bénévolat (entraide entre voisins, services de visite et d'accompagnement, participation aux soins, soins palliatifs), y compris des débats intergénérationnels avec des enfants d'âge scolaire et des jeunes;

- le renforcement des aides techniques dans le domaine des soins et l'exploitation des technologies de l'information et de la communication (exemples: l'habitat intelligent, la surveillance à distance et l'apprentissage par les personnes âgées de la communication par l'outil informatique).

7. Qualité des soins de longue durée

7.1 Même lorsqu'on a besoin d'aide, on a droit à des prestations de qualité. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne s'est fixé comme objectif de garantir l'accès à des soins durables et de haute qualité ⁽⁹⁾.

7.2 À la lecture des rapports élaborés par les États membres, l'on constate des différences importantes en ce qui concerne les normes relatives à la qualité dans le secteur des soins, leur caractère contraignant ou non sur le plan juridique et la question de savoir si elles s'appliquent à l'échelon national ou régional. Dans l'ensemble, la plupart des pays déplorent le nombre insuffisant de ces normes et l'insuffisance de la réglementation.

7.3 Comme dans le domaine du financement, les réglementations nationales et régionales sont appelées à durer. Toutefois, dans ce domaine, les échanges effectués dans l'ensemble de l'UE peuvent constituer pour les États membres des stimulants et des critères d'évaluation précieux pour les réglementations, qu'elles soient nationales ou régionales. Le CESE préconise dès lors, dans le cadre d'un projet commun à l'échelle de l'UE, d'élaborer pour les soins de longue durée des critères de qualité susceptibles de servir aux États membres dans la création de leurs propres normes, qui tiennent compte de la mobilité croissante des personnes dépendantes et des personnels soignants.

8. Marché du travail et soins de longue durée

8.1 Le secteur des soins de santé et des soins de longue durée représente un pourcentage important de l'emploi total dans l'Union européenne (9,7 % du total des emplois dans l'UE en 2001); il a créé 1,7 million d'emplois dans l'UE-15 entre 1997 et 2002. Le domaine des soins constitue un marché du travail important en Europe — en partie légal, en partie illégal.

8.2 Le secteur des soins offre également des perspectives d'emploi aux groupes qui rencontrent souvent des difficultés sur le marché du travail (par exemple les personnes qui désirent reprendre une activité professionnelle après une longue interruption ou les immigrés). Le CESE préconise de prendre cet

⁽⁹⁾ Voir le programme d'action communautaire dans le domaine de la santé 2008-2013.

élément en considération dans les programmes des États membres et les programmes communautaires pour l'emploi (formation continue, acquisition de nouvelles compétences).

8.3 Le marché des prestations de services individuels à domicile est en expansion. Ces prestations permettent, dans une société basée sur la division du travail, de choisir librement d'exercer une activité professionnelle et peut faciliter pour certaines personnes la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale. Le travail à domicile est une forme d'emploi un peu éloignée de la logique classique des relations employeur/employé. Il convient ici d'éliminer le travail au noir et de créer un environnement adéquat pour la conclusion de contrats de travail licites.

8.4 En ce qui concerne les mesures de formation, le CESE préconise le recours aux Fonds structurels — afin, notamment, de veiller sur le long terme à la qualité des emplois dans le domaine des soins de santé et des soins de longue durée, de prévenir les départs prématurés de la vie active et d'améliorer la qualité, la flexibilité et dès lors l'efficacité de la chaîne des prestataires. Le bénévolat doit être intégré à ces mesures de formation.

8.5 Dans l'intérêt du marché du travail européen, il y a lieu de s'efforcer de parvenir à une reconnaissance mutuelle aussi rapide et aussi peu bureaucratique que possible des formations correspondantes.

8.6 Les soins aux personnes, médicaux ou non, sont un travail astreignant, tant sur le plan physique que psychique; l'aide et l'accompagnement des soignants jouent dès lors un rôle important, non seulement afin de garantir la qualité des soins, mais aussi pour encourager le personnel à rester dans la vie active. Le danger de surmenage est très élevé dans ce secteur. C'est un travail exigeant qui demande des conditions de travail optimales et mérite une rémunération juste, de même qu'une reconnaissance de la part de la société.

8.7 Dans l'écrasante majorité des cas, les personnes travaillant dans le secteur des soins sont des femmes: cet élément doit être pris en compte dans les efforts de l'UE en matière de promotion des femmes et d'égalité entre les sexes.

9. Compatibilité entre soins, vie familiale et vie professionnelle

9.1 Le CESE, dans son avis sur «*La famille et l'évolution démographique*»⁽¹⁰⁾, a examiné en détail la question des mutations démographiques dans l'Union européenne et attiré l'attention

⁽¹⁰⁾ Voir à ce sujet l'avis exploratoire du CESE sur le thème «*La famille et l'évolution démographique*» du 14 mars 2007 [rapporteur: M. BUFFETAUT (JO C 161 du 13 juillet 2007)].

sur les conséquences de ce phénomène sur les familles. L'évolution démographique conduira à une augmentation du nombre de gens qui devront, en plus d'exercer une activité professionnelle, s'occuper de donner des soins à des personnes âgées membres de leur famille. Le développement des services de soins doit dès lors être également envisagé comme une manière d'alléger le fardeau des familles et une possibilité de garantir une meilleure compatibilité entre la vie professionnelle et les obligations découlant des soins.

9.2 Ce pourrait être la tâche des partenaires sociaux que de promouvoir un échange sur les mesures d'aides qui ont fait leurs preuves dans la pratique en matière d'aide aux personnes qui s'occupent de parents dépendants tout en exerçant une activité professionnelle⁽¹¹⁾.

10. Soins palliatifs — mourir dans la dignité

10.1 Les réflexions sur la fin de la vie ne doivent pas être absentes du débat sur le vieillissement de la société. Conformément aux principes des Nations unies sur les personnes âgées, tout un chacun doit avoir le droit, autant que faire se peut, de mourir dans la dignité et dans des conditions qui soient également en accord avec son système de valeurs culturelles.

10.2 Le CESE a abordé ce thème dans son avis sur «*Les soins palliatifs — un exemple d'activité de volontariat en Europe*»⁽¹²⁾. À cet égard, le CESE renvoie aux propositions qu'il a formulées en la matière⁽¹³⁾.

11. Maltraitements commises dans le cadre des soins

11.1 Le CESE, dans un avis récent sur «*La maltraitance des personnes âgées*»⁽¹⁴⁾, s'est exprimé sur le problème des maltraitements commises dans le cadre de soins à domicile ou en institution, et a émis plusieurs suggestions auxquels nous renvoyons le lecteur.

12. Échanges d'expériences par la méthode ouverte de coordination, projets de recherche et autres activités

12.1 Compte tenu du fait qu'une politique communautaire dans le domaine des soins de longue durée n'est pas possible sur le plan juridique, le CESE souligne que la méthode ouverte de coordination représente un moyen extraordinairement important pour aider à la réalisation des objectifs de modernisation et de développement de soins de longue durée de haute qualité, accessibles à tous et durables.

12.2 Le CESE, dans un avis antérieur⁽¹⁵⁾, a déjà indiqué que l'analyse et l'échange d'expériences devraient se concentrer sur un certain nombre de thèmes.

⁽¹¹⁾ Voir à ce sujet l'avis exploratoire du CESE sur «*Le rôle des partenaires sociaux dans la conciliation de la vie professionnelle, de la vie familiale et de la vie privée*» du 11 juillet 2007 [rapporteur: M. CLEVER (JO C 256 du 27 octobre 2007)].

⁽¹²⁾ Voir à ce sujet l'avis d'initiative du CESE sur «*Les soins palliatifs — un exemple d'activité de volontariat en Europe*» du 20 mars 2002 [rapporteuse: M^{me} zu EULENBURG (JO C 125 du 27 mai 2002)].

⁽¹³⁾ Voir à ce sujet la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur «*La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale — Promouvoir le progrès économique et social dans un monde vieillissant. Contribution de la Commission européenne à la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement*» du 18 mars 2002 (COM (2002) 143 final).

⁽¹⁴⁾ Voir à ce sujet l'avis exploratoire du CESE sur le thème «*La maltraitance des personnes âgées*» du 24 octobre 2007 [rapporteuse: M^{me} HEINISCH (SOC/279 — JO C 44 du 16.2.2008)].

⁽¹⁵⁾ Idem note 3.

12.3 Le CESE, dans le cadre de son avis sur le thème «Vers le 7^e programme-cadre de la recherche: les besoins en recherche dans le domaine des changements démographiques — Qualité de vie des personnes âgées et besoins technologiques» ⁽¹⁶⁾ a procédé à un inventaire exhaustif des besoins en recherche dans les domaines de la prévention et des possibilités de traitements, de la qualification des personnels soignants, de l'offre en matière de services de soins, des solutions techniques et de l'aide aux familles. Les questions relatives à la recherche abordées à cette occasion sont toujours d'actualité, de même que la nécessité d'élaborer, à l'échelle européenne, des définitions uniformes pour le secteur des soins.

12.4 Il est nécessaire en outre d'organiser des ateliers, des conférences et d'autres activités similaires afin de promouvoir à l'échelle européenne l'échange d'expériences et l'élaboration de stratégies d'action.

12.5 Enfin, il y a lieu également de promouvoir la coopération avec les organisations Internationales telles que l'OCDE et l'OMS.

13. Droit européen

13.1 Bien que les soins de longue durée ne soient pas directement du domaine de la législation communautaire, cette

dernière y exerce néanmoins une influence décisive par le biais d'autres domaines du droit. D'un côté les conséquences de la directive sur les services dans le marché intérieur et spécialement pour les services sociaux d'intérêt général sont incertaines, et d'un autre côté, la Cour de Luxembourg interprète stricto sensu la libre prestation de services (*). Les fournisseurs de services de soins, leurs employés, et les personnes en soins de longue durée peuvent se trouver dans des situations d'incertitude juridique alors que le besoin de tels soins va augmenter dans tous les pays de l'Union. L'offre sera très différenciée selon les pays membres ainsi que les prix, et cela risque, au moins dans les zones frontalières, d'augmenter le tourisme médical qui existe déjà et pose des problèmes importants pour les collectivités locales concernées. Il y a donc lieu de réfléchir aussi aux répercussions de l'évolution de ces domaines juridiques sur les soins de longue durée.

13.2 Le secteur des soins est particulièrement sensible aux conflits entre la concurrence et la garantie de l'assistance. Ce sujet doit dès lors bénéficier d'une attention appropriée dans le débat sur les services transfrontaliers, le droit du travail et les services d'intérêt général.

Bruxelles, le 13 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Voir à ce sujet l'avis d'initiative «Vers le 7^e programme-cadre de la recherche: les besoins en recherche dans le domaine des changements démographiques — Qualité de vie des personnes âgées et besoins technologiques» du 15 septembre 2004 [rapporteuse: M^{me} HEINISCH (JO C 74 du 23 mars 2005)].

(*) Arrêt de la CJCE C-341/05 du 18.12.2007 (Laval un Partneri Ltd contre Svenska Byggnadsarbetareförbundet et alii).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2004/40/CE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques) (dix-huitième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE)»

COM(2007) 669 final — 2007/0230 (COD)

(2008/C 204/22)

Le 21 novembre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2004/40/CE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques) (dix-huitième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE)»

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 février 2008 (rapporteur: M. PATER).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 66 voix pour, 1 voix contre et 11 abstentions.

1. Propositions

1.1 Le Comité estime qu'il y a lieu de soumettre aussi vite que possible aux prescriptions d'une directive européenne la problématique de l'incidence négative, tant directe qu'indirecte, que les champs électromagnétiques exercent sur la santé des travailleurs. Compte tenu des arguments développés par la Commission et exposés dans l'avis ci-après, il porte cependant une appréciation positive sur la proposition qu'elle a présentée.

1.2 Un simple report du délai accordé pour la transposition de la directive 2004/40/CE ne résoudra pas les problèmes qui se posent pour en appliquer les dispositions dans la pratique. Aussi le Comité soutient-il la Commission lorsqu'elle affirme qu'il est nécessaire d'engager d'urgence des travaux afin de parfaire ce texte.

1.3 Le Comité souligne qu'en repoussant de quatre années la date d'entrée en vigueur de l'actuelle directive tout en effectuant des déclarations sur la nécessité d'en modifier le texte durant ce délai, elle envoie aux travailleurs et aux employeurs des signaux ambivalents quant à ses intentions législatives. Dans de telles circonstances, le Comité escompte que la Commission engagera promptement des actions pour limiter les conséquences négatives que cette situation d'incertitude produit pour le système juridique de l'UE.

1.4 Le Comité recommande à la Commission de tenir compte, dans le cours ultérieur de ses travaux, des observations et propositions spécifiques que contient l'avis ci-après.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 La proposition de la Commission vise à reporter de quatre ans, jusqu'au 30 avril 2012, le délai de transposition de

la directive 2004/40/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les prescriptions minimales de protection de la santé et de la sécurité relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques).

2.2 Le principal argument que la Commission allègue pour justifier sa proposition réside dans la crainte que les limitations posées par la directive en ce qui concerne l'exposition admissible dans le cas des travailleurs entravent l'essor du diagnostic médical utilisant la technique de l'imagerie par résonance magnétique (IRM). En outre, la Commission souhaite obtenir un délai supplémentaire pour procéder à une évaluation spécifique de l'incidence de la directive sur la sécurité des autres catégories de travailleurs, ainsi que sur le développement des autres secteurs économiques qui ont recours aux champs électromagnétiques.

2.3 La Commission annonce par ailleurs qu'elle va élaborer des propositions de modification de la directive 2004/40/CE de manière à tenir compte des nouveaux résultats de la recherche scientifique, qui sont attendus pour 2008 et 2009, avec notamment les recommandations de la CIPRNI ⁽¹⁾ et de l'OMS ⁽²⁾, qui, comme elle le suppose, pourraient indiquer des valeurs admissibles différentes de celles que fixe actuellement la directive.

2.4 La proposition de la Commission à l'examen n'a pas fait l'objet d'un avis des partenaires sociaux européens.

2.5 La directive 2004/40/CE, qui fait l'objet de la proposition de la Commission, est la dix-huitième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE et concerne la protection de toutes les catégories de travailleurs

⁽¹⁾ La CIPRNI (acronyme anglais: ICNIRP) est la commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants (CIPRNI).

⁽²⁾ Organisation mondiale de la santé.

contre les risques découlant de l'exposition à des champs électromagnétiques sur les lieux de travail ⁽³⁾. La Commission n'a pas soumis ce projet de directive au CESE pour qu'il élabore un avis à son sujet, dans la mesure où elle a estimé suffisant celui qu'il avait rendu en 1993 sur le projet de directive consacré à quatre agents physiques sur les lieux de travail ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

2.6 Actuellement, la protection contre l'exposition excessive aux champs électromagnétiques est particulièrement variable d'un État membre à l'autre: sept ont déjà informé la Commission qu'ils ont transposé les dispositions de la directive dans leur ordre juridique national (Autriche, République tchèque, Slovaquie, Lituanie, Lettonie, Estonie et Italie) ⁽⁶⁾, tandis que d'autres, comme la Suède, la Finlande, la Pologne, la Bulgarie, la Roumanie, le Royaume-Uni ou la France ont des réglementations plus anciennes, quand ils ne sont pas purement et simplement dépourvus de dispositions spécifiques dans ce domaine ⁽⁷⁾.

3. Observations générales

3.1 Eu égard aux exigences de la directive-cadre 89/391/CEE et aux données scientifiques, disponibles en abondance, il ne fait aucun doute que si l'on veut prémunir les travailleurs, en tenant particulièrement compte de la situation des mères potentielles, de manière adéquate contre l'incidence négative, tant directe qu'indirecte, que les champs électromagnétiques exercent sur leur santé et leur aptitude à accomplir correctement leurs activités professionnelles, il est indispensable que ces problématiques soient soumises aussi vite que possible aux prescriptions d'une directive européenne.

3.2 Compte tenu des arguments développés par la Commission et exposés dans l'avis ci-après, le Comité porte cependant une appréciation positive sur la proposition qu'elle a présentée.

3.3 Le Comité soutient la Commission lorsqu'elle annonce le lancement en urgence de travaux destinés à parfaire ce texte afin de garantir la mise en œuvre concrète de ses dispositions. Il estime que les prescriptions de la directive ainsi affinées devront témoigner d'une approche qui, s'agissant de la protection contre

le risque lié à l'exposition aux champs électromagnétiques, soit plus fouillée et fasse notamment place aux considérations spécifiques exprimées dans la suite du présent avis.

3.4 Le Comité est au regret de devoir affirmer que pour la première fois de son histoire, la Commission européenne repousse à une date très ultérieure l'instauration de normes d'une directive à caractère contraignant qui ressortit au domaine des exigences minimales de sécurité des travailleurs face aux risques professionnels.

3.5 Si l'on considère les annonces faites par la Commission quant à la nécessité de modifier le texte de la directive 2004/40/CE et l'appel lancé aux États membres pour qu'ils sursoient à en transposer les dispositions ⁽⁸⁾, on peut dire qu'en pratique, on assiste au retrait des exigences de ce texte dans sa forme actuelle, même si d'un point de vue formel, la seule modification qui se produit consiste en un ajournement de son délai d'entrée en vigueur. Une telle situation introduit dès lors une incohérence en droit, étant donné que les acteurs intéressés recevront des signaux contradictoires quant à l'étendue des actions qu'il y a lieu d'entreprendre afin de limiter l'exposition aux champs électromagnétiques sur le marché européen du travail. Le CESE souligne dès lors l'importance de fixer aussi vite que possible des règles homogènes.

3.6 L'analyse des prescriptions de la directive 2004/40/CE, telle qu'elle a été effectuée dans plusieurs États membres dans le contexte des préparatifs effectués pour la transposer, a mis en évidence plusieurs lacunes, qui compliquent à tout le moins sa pleine transposition. Il veut croire que la Commission soumettra à l'appréciation du Comité le projet de directive amendée qu'elle promet pour 2009 et qu'elle examinera attentivement les observations qu'il aura éventuellement formulées à son propos.

3.7 Le Comité affirme qu'à l'heure actuelle, le niveau de protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition aux champs électromagnétiques présente des différences indues d'un État membre à l'autre. Il convient de traiter comme une priorité l'élaboration rapide du texte amendé de la directive, assurant à tous les travailleurs une sécurité appropriée lorsqu'ils sont exposés à des champs électromagnétiques.

4. Observations particulières

4.1 Les motifs qu'invoque la Commission pour justifier la nécessité de repousser le délai de transposition de la directive apparaissent être par trop unilatéraux et cibler sur une catégorie très peu fournie — à peine quelques centaines de personnes à l'échelle de l'Europe — de travailleurs exposés à une échelle particulièrement puissante, que l'on trouve parmi les personnes qui manipulent des équipements d'IRM. En revanche, l'argumentation de la Commission n'aborde pas les effets que produira le

⁽³⁾ Les sources de champs électromagnétiques généralement présentes dans les différents secteurs de l'économie comprennent notamment les équipements industriels électrothermiques (chauffages par induction et fours), les appareils de soudage par chauffage diélectrique ou par résistance, les postes de soudage, les installations d'électrolyse, les infrastructures énergétiques de transport et de distribution d'électricité, les stations émettrices de radio et de télévision, les équipements de télécommunication sans fil, dont les stations de base de téléphonie cellulaire, les installations radar ou les outils médicaux de diagnostic et de soins tels que les appareils électrochirurgicaux, la thérapie physique par diathermie, la tomographie par résonance magnétique, les stimulateurs magnétiques transcrâniens, etc.

⁽⁴⁾ «Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques», JO C 77 du 18 mars 1993, p. 77.

⁽⁵⁾ Avis sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques», JO C 249 du 18 mars 1993, p. 28.

⁽⁶⁾ Selon des informations fournies par la direction générale Emploi de la Commission européenne.

⁽⁷⁾ Sources: information du service Internet de l'OMS (<http://www.who.int/docstore/peh-emf/EMFstandards/who-0102/Worldmap5.htm>).

⁽⁸⁾ Communiqué de presse IP/07/1610, du 26 octobre 2007.

report à une date ultérieure des actions destinées à protéger les travailleurs qui, dans beaucoup de groupes aux effectifs plus amples, sont sujets à être exposés à des sources de champs électromagnétiques en usage dans différents secteurs de l'économie (par exemple dans le domaine de la soudure, des installations électrolytiques, des antennes émettrices, des équipements énergétiques, etc.) et dont le nombre serait d'au moins plusieurs millions en Europe.

4.2 Le Comité souligne que le fait de reporter le délai de transposition de la directive ne règlera pas, en soi, les problèmes identifiés récemment et liés à l'imprécision des définitions, problèmes dont la résolution est nécessaire afin de créer des conditions uniformes pour les deux côtés de l'industrie.

4.3 Le CESE estime qu'il est essentiel que les règles mises en place reposent sur un fondement scientifique solide. Les recherches scientifiques sur les effets de l'exposition aux champs électromagnétiques ont une histoire qui remonte à la moitié du vingtième siècle et fournissent des connaissances scientifiques bien établies concernant les limites de santé et de sécurité minimales pour l'exposition des travailleurs. Dans ces conditions, le Comité estime que l'adoption de la directive tributaire ne devrait pas être retardée au-delà de la période de quatre ans que propose la Commission.

4.4 Le Comité est d'avis que la Commission européenne doit faire preuve de plus d'initiative et d'autonomie pour l'élaboration active d'une politique destinée à protéger les travailleurs contre l'exposition excessive aux champs électromagnétiques sur les lieux de travail, ne serait-ce, en particulier, parce qu'aux termes de la recommandation 519/1999, le grand public est actuellement couvert par une telle action protectrice⁽⁹⁾ et que certains pays ont déjà instauré des systèmes juridiques qui protègent les travailleurs contre l'exposition aux champs électromagnétiques⁽¹⁰⁾.

4.5 Le Comité pense qu'en consultant, au niveau européen, les experts et établissements scientifiques et juridiques de l'ensemble des vingt-sept États membres, la Commission sera en mesure de tirer efficacement parti des expériences concrètes et de prendre en considération, dans toute leur spécificité, les différentes options suivies en matière de législation dans diverses régions afin de résoudre les problèmes qui ont été récemment identifiés et qui s'opposent actuellement à la transposition et à l'application effective.

4.6 Aussi l'appelle-t-il, comme il l'a déjà fait dans son avis rendu en 1993 à engager des investigations scientifiques, dans le

but de déterminer le niveau des menaces pour la santé des travailleurs qui résultent des paramètres de l'environnement de travail tels que l'exposition à des champs électromagnétiques ou à des champs de fréquence moyenne, y compris lorsqu'elle s'étale sur de nombreuses années⁽¹¹⁾.

4.7 Si l'on tient compte des améliorations à la directive 2004/40/CE qui sont annoncées par la Commission et de l'intervention qu'elle a effectuée auprès des États membres pour qu'ils suspendent le processus de transposition formelle de ses dispositions dans l'ordre juridique national, il s'impose, jusqu'à l'élaboration de sa version amendée, que les normes du CENELEC⁽¹²⁾ ne publient pas de données concernant leur «harmonisation avec la directive 2004/40/CE»: ce faisant, il sera possible de préserver la cohérence propre du système juridique européen.

4.8 Sachant que pour se mettre en conformité avec les dispositions de la nouvelle directive en ce qui concerne les conditions d'exposition des travailleurs, d'importants actes techniques pourront être exigés, allant jusqu'au remplacement d'installations, le processus d'application de ses prescriptions dans les entreprises devra tenir compte dans une certaine mesure de considérations d'ordre économique. En pareil contexte, il serait judicieux de considérer les expériences engrangées lors de l'instauration des normes de la directive sur les machines⁽¹³⁾, pour laquelle un délai approprié avait été concédé aux fins d'adaptation des lieux de travail aux exigences de ce texte.

4.9 Du point de vue des employeurs, il importe tout particulièrement que les dispositions concernant les installations nouvelles soient introduites en premier lieu, car les fabricants ont la capacité d'instaurer avec un maximum d'efficacité et à moindre coût des solutions techniques qui diminuent, voire éliminent totalement l'exposition des travailleurs. Le Comité souligne que les actions de ce genre prémunissent également contre ce risque des personnes qui, parce qu'elles utilisent ces équipements au titre d'une activité économique d'indépendant, ne ressortissent pas formellement aux mesures protectrices prescrites au titre de la directive sur la protection des travailleurs, par exemple dans le cas de travaux de soudure réalisés au sein d'ateliers d'artisans familiaux ou d'exploitations agricoles.

4.10 De même, si le producteur ou le fournisseur mettent à disposition une documentation concernant la nature et l'étendue des champs électromagnétiques créés par leurs appareillages, il sera ultérieurement possible d'abaisser radicalement les frais encourus en lien avec l'évaluation du risque industriel qui découle de l'exposition à des champs électromagnétiques. Du fait

⁽⁹⁾ Recommandation du Conseil 1999/519/CE, du 12 juillet 1999, relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz), Journal officiel L 199 du 30.7.1999 p. 59.

⁽¹⁰⁾ Voir l'avis du CESE sur la Proposition de directive du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (JO C 249 du 13.9.1993, p. 98).

⁽¹¹⁾ La Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants (CIPRNI; acronyme anglais: ICNIRP), dont il a déjà été fait mention et qui assume un rôle appréciable pour l'instauration de normes communautaires dans le domaine dont il est question, s'appuie sur les travaux d'investigation élaborés par un groupe rassemblant une bonne dizaine de scientifiques de neuf pays européens, sans participation des partenaires sociaux, ni d'experts des pays qui ont adhéré à l'UE à partir de 2004.

⁽¹²⁾ Le CENELEC est le Comité européen de normalisation électrique.

⁽¹³⁾ Directive du Conseil du 30 novembre 1989 du 30 novembre 1989, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail (deuxième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 89/391/CEE) (directive 89/655/CEE, avec ses modifications, 95/63/CE et 2001/45/CE).

de l'absence de réglementations effectives au niveau de l'ensemble de l'Union, il arrive souvent qu'une telle documentation ne soit pas fournie. Ce handicap est particulièrement sévère pour les petites et moyennes entreprises, qui souvent, ne sont pas en mesure d'entreprendre une évaluation des risques sur un mode professionnel.

4.11 L'accès à une documentation appropriée des producteurs donnerait aux organisations syndicales et aux compagnies d'assurance la possibilité d'entreprendre, indépendamment de la date de prise d'effet de la directive et de ses dispositions futures,

des actions de divers ordres qui viseront la protection des travailleurs, dans le fil de la pratique universellement préconisée d'éviter autant que faire se peut toute exposition inutile.

4.12 Le Comité n'est pas sans s'inquiéter de ce qu'au cours des années à venir, le report de la date de transposition de la directive peut aboutir à l'installation sur les lieux de travail de séries d'équipements supplémentaires qui seront dépourvus de la documentation nécessaire pour établir l'ampleur des dangers générés par leur fonctionnement ou leur réparation.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur «La réforme du budget de l'UE et son financement futur»

(2008/C 204/23)

Le 25 septembre 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«La réforme du budget de l'UE et son financement futur»

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 20 février 2008 (rapporteuse: M^{me} FLORIO).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 113 voix pour, 18 voix contre et 15 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 À la lumière des changements radicaux intervenus au cours des dernières décennies, l'Union européenne relance un agenda politique qui compte parmi ses priorités les changements climatiques, l'énergie et l'immigration, soit autant de problèmes auxquels il conviendra de réagir rapidement. Le CESE estime dès lors qu'il lui appartient de participer à la réflexion ouverte par la Commission sur les politiques budgétaires, qui constituent le principal instrument susceptible de relever ces défis.

1.2 Le réexamen du budget de l'Union européenne s'inscrit dans le contexte délicat de la phase de ratification du traité de Lisbonne et doit être directement associé au débat relatif aux politiques de cohésion et de la recherche et au «bilan de santé» de la PAC. Les élections du Parlement européen interviendront prochainement et il sera procédé à l'installation de la nouvelle Commission: le CESE souligne la difficulté qu'il y a à mener un débat si important dans une période qui voit le renouvellement de deux importantes institutions. Le CESE formule en outre l'espoir que les gouvernements des 27 pays de l'Union soient disposés à affronter des choix stratégiques sans aucune réticence.

Enfin, la Commission est invitée à préciser quels instruments elle entend utiliser au cours du processus de consultation.

1.3 La définition des politiques budgétaires ne peut s'opérer indépendamment d'un choix de fond entre le fédéralisme et le système intergouvernemental. En outre, il va de soi que le degré de progrès de l'intégration européenne se mesure également à la lumière des modalités de financement du budget.

1.4 Avant même d'évaluer sur quelles ressources économiques ce budget s'appuiera et comment elles seront réunies, il sera nécessaire de vérifier le degré d'actualité des politiques communautaires, en particulier celles mises en œuvre de longue date et qui, bien qu'elles aient favorisé le développement et la croissance économique, devront être adaptées et renforcées pour leur permettre de répondre aux nouveaux défis. Il faudra courageusement s'atteler à une analyse approfondie des fonds structurels, du fonds de cohésion, des politiques régionales, etc., afin d'analyser en particulier leur impact et leur efficacité dans les pays ayant nouvellement adhéré, en tenant compte du «Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale» (COM(2007) 273 final), sur lequel le CESE a récemment exprimé son avis ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur le «Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale», CESE 1712/2007.

1.5 Ce réexamen devra s'appuyer sur les principes qui sous-tendent l'intégration européenne à partir du concept de développement durable: solidarité, proportionnalité, paix, prospérité, liberté, sécurité, bien-être collectif et général, équité et redistribution. Une réponse efficace aux graves dangers liés au changement climatique doit constituer le cadre de référence de toute proposition relative aux perspectives financières de l'avenir. D'importants efforts devront dans le même temps être déployés aux fins de l'amélioration indispensable de l'information, de la transparence et de la lisibilité des modalités de collecte et de dépense des contributions émanant des citoyens européens, ce également afin de lutter contre l'euroscepticisme.

1.6 Il convient d'étudier la possibilité d'abolir définitivement tous les rabais, prérogatives et dérogations qui caractérisent le budget actuel. La révision doit représenter une avancée significative par rapport à ces dispositions qui ne sont pas conformes à l'esprit de solidarité qui doit caractériser l'intégration européenne.

1.7 Le CESE estime que le financement du budget communautaire doit être revu à la lumière de l'article 269 du traité ⁽²⁾. Au vu des différentes possibilités de réforme, le Comité souligne que, quelle que soit la solution qui sera privilégiée, elle devra être mise en œuvre graduellement. Il conviendra de rechercher un large consensus avec les parlements nationaux et les collectivités régionales et locales, et surtout, il faudra privilégier le principe du respect de la capacité contributive de chaque État membre en tenant notamment compte du volume accru des objectifs de dépense. À ce propos, le CESE rappelle la position qu'il a adoptée dans un précédent avis sur le thème «Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013» ⁽³⁾.

1.8 Face à un phénomène comme la renationalisation générale des politiques, la phase d'exécution budgétaire s'avère encore plus délicate sous l'angle des rapports entre les institutions communautaires et les citoyens, ainsi que de la perception que ceux-ci ont de l'action communautaire. Une coresponsabilité accrue de la Commission et des États membres dans l'exécution du budget est un élément important au regard de l'implication de tous les acteurs économiques et sociaux (comme le prévoit le nouvel article 274 du traité de Lisbonne). Le CESE estime que la poursuite des stratégies à long terme doit être assortie d'une continuité financière, tandis qu'une certaine marge de flexibilité pourrait s'avérer nécessaire en cas de réaction rapide ou de modification des circonstances.

1.9 Le principe de participation et de contribution, qui est à la base des systèmes fiscaux de nombreux pays de l'Union européenne et qui est fondé sur l'équité et la redistribution, nous semble celui qui s'est avéré être le plus efficace et performant.

1.10 Tous les acteurs impliqués aux différents niveaux, depuis les gouvernements nationaux jusqu'aux citoyens, sont à la fois responsables et bénéficiaires des fonds communautaires.

1.11 Afin de pouvoir bien ajuster les nouvelles et les anciennes politiques aux défis internationaux et partant mieux apprécier le volume de ressources nécessaires, tout le système d'évaluation ex ante et ex post devra être renforcé. L'indépen-

dance et la transparence de l'organisme chargé de l'évaluation devront être assurées.

1.12 Il conviendra de tenir compte lors de cette évaluation de l'efficacité et de l'interaction des différents systèmes de dépenses publiques: communautaire, national et régional, ainsi que de la possibilité que plusieurs acteurs interagissent dans ce processus (Banque européenne d'investissement, partenariats public-privé, etc.).

1.13 Il faudra garantir la cohérence avec les instruments de politique macro-économique: le Pacte de stabilité et de croissance prévoit par exemple des critères stricts en matière de stabilité, mais n'accorde pratiquement aucune place à la croissance et partant aux investissements publics. Il conviendra également d'améliorer la coordination des politiques budgétaires nationales.

1.14 De nouveaux phénomènes économiques et financiers globaux sont intervenus au cours des dernières années: la concurrence entre les marchés s'est intensifiée et l'emploi dans l'Union européenne est plus menacé. Des fonds tels que le Fonds d'ajustement à la mondialisation sont un exemple d'instruments nécessaires mais encore insuffisants pour affronter ce type de phénomène.

2. Observations préliminaires

2.1 En présentant la communication SEC(2007) 1188, la Commission européenne a lancé une consultation publique de tous les acteurs concernés en vue du réexamen du budget 2008/2009. Sur la base des résultats de cette première consultation, qui prendra fin le 15 avril 2008, la Commission devrait présenter à la fin 2008 ou au début 2009 un texte (il n'a pas encore été précisé s'il s'agirait d'un livre blanc) qui constituera la proposition servant à évaluer, revoir et modifier le régime des ressources propres de l'Union ainsi que les modalités de financement et de dépense des activités communautaires.

2.2 Après l'échéance de la consultation, prévue pour le 15 avril 2008, les conclusions seront présentées par la Commission lors d'une conférence (27 mai 2008). La Commission présentera fin 2008-début 2009 un nouveau document de révision, tandis que la proposition concrète sera présentée lors de la troisième et dernière phase (2010/2011).

2.3 Le CESE a le devoir et l'opportunité d'apporter sa réponse aux questions posées par la consultation de la Commission ainsi que de s'exprimer sur les propositions concrètes avancées par les autres acteurs institutionnels en vue de la réforme du système budgétaire de l'UE.

2.4 La nécessité d'une réforme approfondie du budget européen est fondamentale et primordiale non seulement pour assurer un fonctionnement et un financement équitables et transparents de l'Union et de ses politiques, mais aussi pour surmonter la crise institutionnelle intervenue récemment et exploiter au mieux les résultats atteints avec le traité de Lisbonne.

⁽²⁾ Art. 269, premier alinéa: «Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres».

⁽³⁾ Voir l'avis du CESE sur le thème «Construire notre avenir commun: défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013», JO C 74 du 23.5.2005, p. 32.

3. Bref historique du budget de l'UE

3.1 Le budget de l'Union européenne doit être considéré comme l'un des instruments essentiels de la réalisation des objectifs politiques de l'Union. Même s'il est très conséquent en termes absolus, il représente un pourcentage modeste et n'a cessé de diminuer ces dernières années, en dépit de l'élargissement à 27 pays ⁽⁴⁾.

3.2 Certaines politiques de l'Union européenne, telles que la politique de cohésion, ont besoin d'un soutien financier pour être menées à bien, tandis que d'autres, comme la politique de la concurrence, ont recours à d'autres instruments pour la réalisation de leurs objectifs. Le financement et le fonctionnement du budget doivent donc être conçus pour permettre la réalisation des objectifs des politiques qui trouvent précisément dans le budget leurs bases essentielles.

3.3 Depuis son origine, le budget de l'UE a subi des modifications et des transformations au fur et à mesure des étapes de l'intégration européenne: le marché unique, les élargissements et en particulier l'accroissement du nombre de politiques de l'Union européenne. Une partie importante du budget a été traditionnellement affectée à un nombre relativement limité de politiques, mais les objectifs politiques poursuivis ont eux aussi connu des modifications et des évolutions qui justifient une révision du budget.

3.4 La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), créée en 1952, était financée par un véritable système de ressources propres provenant d'un pourcentage fixe prélevé sur chaque tonne d'acier produite, que les entreprises opérant dans le secteur du charbon et de l'acier versaient directement au budget de la Communauté. Conformément au principe de solidarité et pour garantir l'indépendance vis-à-vis des revendications nationales, le traité CE réaffirmait que «le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres» (art. 269).

3.5 C'est la décision du Conseil européen de Luxembourg du 21 avril 1970 qui introduit un véritable système de financement par des ressources propres, définies comme des recettes affectées une fois pour toutes à la Communauté pour financer son budget et lui revenant de droit sans qu'une décision ultérieure des États membres ne doive intervenir. À ce jour, le cadre financier est composé de ressources propres constituées de **droits agricoles** et de **droits de douane** perçus aux frontières extérieures sur les importations, d'une part prélevée sur l'assiette harmonisée de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et enfin d'un pourcentage du revenu national brut (RNB) à prélever seulement lorsque les trois premières ressources ne suffisent pas pour couvrir les engagements financiers de la Communauté.

3.6 Le calcul de la ressource **TVA**, fondée sur un taux moyen pondéré appliqué au montant net des recettes («méthode des recettes») a eu pour effet que cette ressource s'est muée de véritable ressource «propre» en un dispositif statistique employé dans le calcul de la contribution des États membres, s'éloignant ainsi de l'esprit qui avait présidé à son introduction.

3.7 Au fil des années, la provenance des ressources propres a connu une véritable révolution. Selon les données fournies par la Commission dans le document de consultation ⁽⁵⁾, si en 1988 la ressource **RNB** représentait moins de 11 %, contre 28 %

provenant des droits de douane et des droits agricoles et 57 % provenant de la TVA, l'on prévoit qu'en 2013, la ressource RNB contribuera à raison de 74 % aux recettes budgétaires, tandis que les droits de douane et les droits agricoles représenteront 13 % et la ressource basée sur la TVA 12 %.

3.8 Cela signifie que la plupart des ressources destinées à l'Union européenne sont dès aujourd'hui, et plus encore dans un avenir proche, puisées dans les budgets des États membres, où elles figurent parfois comme des «postes de dépense». Il suffit de penser qu'en 2013, les ressources propres en tant que telles seront ramenées à 12 %, ce qui dénote un financement du budget qui s'écarte totalement de la lettre et de l'esprit du traité.

3.9 En dehors des sources de financement, la structure des dépenses budgétaires a elle aussi considérablement évolué avec le temps. Les paiements destinés à la politique agricole commune (PAC), par exemple, ont atteint un pic de 70,8 % en 1985, tandis qu'en 1988, elles s'établissaient à 60 % des dépenses totales. En 2013, les dépenses affectées à la PAC diminueront pratiquement de moitié pour atteindre 32 %. La politique de cohésion a quant à elle connu une évolution inverse: alors qu'en 1965 6 % des dépenses lui étaient consacrées, en 1985 elles étaient de 10,8 %, en 1988 de 17,2 % et en 2013 elles représenteront 35,7 % du budget de l'UE. Lors de la révision prévue de la PAC, il faudra tenir compte non seulement du soutien à l'agriculture, mais également des avantages, surtout en termes de qualité et de contrôle, que celle-ci a assuré aux citoyens de l'Union.

3.10 Depuis le traité de Maastricht en particulier, un problème de cohérence est apparu: de nouvelles compétences ont été attribuées à l'Union européenne et de nouveaux objectifs ont progressivement été définis (par exemple, depuis peu, l'engagement sur les questions environnementales), mais cela n'a pas eu d'incidence sur le volume du budget communautaire, qui est resté fondamentalement le même.

3.11 Il existe plusieurs instruments, tels que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, récemment créé, qui ne sont pas inscrits dans le budget. Ils ne disposent pas d'une couverture financière spécifique et leur fonctionnement et leur utilisation sont subordonnés aux excédents budgétaires des autres plafonds de dépenses et des autres crédits communautaires dégagés. En pratique, un tel dispositif assigne à ces instruments une importance mineure et par conséquent un financement et un fonctionnement qui dans les faits sont limités.

3.12 D'autres éléments, tels que l'introduction en 1985 de l'«exception britannique», qui a ensuite été étendue à d'autres États, et les multiples dérogations et déséquilibres qui contribuent à l'illisibilité et à l'opacité du budget, rendent d'autant plus urgent et vital un réexamen absolument indispensable du budget ainsi que de ses modalités de fonctionnement et de financement.

4. Nécessité d'un réexamen du budget en vue de préparer l'Union européenne à faire face aux défis de l'avenir

4.1 Le CESE estime que les fondements du budget d'une entité unique au monde comme l'Union européenne doivent être en accord avec les principes fondamentaux de l'intégration européenne qui sont à la base des traités, notamment des traités fondateurs. Les objectifs de paix, de prospérité, de liberté, de

⁽⁴⁾ Voir graphiques annexés.

⁽⁵⁾ SEC(2007) 1188 — Communication de la Commission — Réformer le budget, changer l'Europe — Document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009.

sécurité, de bien-être collectif et général, d'équité et de redistribution doivent être la référence principale au moment d'adopter les décisions. Compte tenu de l'existence de défis tels que le changement climatique et la dégradation de l'environnement, le développement durable devrait également être intégré en tant que grand principe directeur pour toutes les dépenses prévues dans le cadre du prochain budget.

4.2 Les solutions qui seront retenues devront être placées sous le signe de la transparence et de la lisibilité de l'ensemble du dispositif encadrant le budget, contribuant ainsi à créer un lien plus direct entre les citoyens européens et les institutions de l'Union.

4.3 Le réexamen du budget devra garantir le respect du principe d'équité entre les États membres et supprimer toute dérogation, concession et prérogative. Le financement du budget par les différents États membres devra tenir compte du niveau général de prospérité et répondre également à des principes de solidarité.

4.4 Le réexamen du budget devra, au nom du principe de non-discrimination et d'égalité de tous les citoyens européens, prévoir des mesures spéciales pour mettre un terme au système de dérogations, de privilèges et d'exceptions dont bénéficient certains États membres.

5. Pour un changement de l'actuel système de financement

5.1 Le document de consultation proposé par la Commission européenne doit être l'occasion d'engager une discussion sérieuse entre tous les acteurs, institutionnels, politiques et sociaux, afin de surmonter les contradictions qui caractérisent le budget européen et surtout son financement.

5.2 Le CESE souligne qu'étant donné le caractère sensible de cette matière, il faudra rechercher un large consensus entre tous les acteurs concernés, depuis les parlements nationaux jusqu'aux partenaires sociaux et à la société civile, et, durant le processus d'introduction des modifications adoptées, il faudra tendre à une mise en œuvre progressive qui garantisse une adhésion généralisée au projet de réforme, ce afin d'éviter les traitements de faveur à l'égard de tel ou tel État membre.

5.3 À la lumière du nouveau traité de Lisbonne, le CESE est d'avis que le réexamen du budget doit instituer un système de financement fondé sur de nouvelles formes de ressources propres. Avant tout, il y a lieu d'éliminer deux incohérences qui caractérisent la situation actuelle: le fait que 70 % des crédits proviennent de la ressource RNB qui, formellement tout au moins, a le caractère de ressource d'appoint, et le fait que près de 85 % du total proviennent de ressources qui en réalité ne sont pas des ressources «propres» et par conséquent directement destinées à l'Union.

5.4 Le CESE souhaite donc un retour à la lettre et à l'esprit de l'article 269 du traité, qui établit sans ambiguïté le primat des ressources propres dans le financement du budget. Le Comité souhaite relever l'intérêt du débat lancé par le rapport Lamasoure du Parlement européen ⁽⁶⁾, dans lequel, entre autres, sont

par exemple rappelées les idées relatives à la révision du système de ressources propres:

- TVA;
- accises sur le carburant destiné aux transports et autres taxes sur l'énergie;
- accises sur le tabac et l'alcool;
- impôt sur les bénéfices des entreprises.

5.5 Les citoyens européens devront bénéficier d'une amélioration quantitative et qualitative de l'information, de la transparence et de l'efficacité du système. De plus, ils devront être mis en mesure de prendre part aussi consciemment que possible au contrôle, à l'évaluation et à la détermination de la destination des contributions qu'ils versent à l'UE pour son fonctionnement et la mise en œuvre de ses politiques. C'est là l'un des fondements de tout gouvernement démocratique. Il serait toutefois faux de penser que dans la situation actuelle les économistes européens ne parviennent pas à trouver une solution; cette situation traduit l'absence d'une volonté politique.

5.6 Il est clair que le degré d'avancement de l'intégration européenne se mesure également aux modalités de financement du budget. Dans un système plus fédéral, une taxe européenne serait juste et plus transparente. Toutefois le fait de suggérer que, dans l'état actuel des choses, les économistes européens ne trouveraient peut-être pas de solution, est erroné et montre un manque de volonté politique.

6. Politiques et rôle de l'Union européenne

6.1 Dans la communication SEC(2007) 1188, la Commission européenne énonce tout un ensemble de facteurs ⁽⁷⁾ influant directement et indirectement sur les choix stratégiques et sur l'agenda politique de l'Union. Ces facteurs vont du vieillissement de la population au progrès scientifique et technologique, de la compétitivité des marchés mondiaux au changement climatique, de la solidarité en tant qu'engagement européen aux politiques en matière de développement rural.

6.2 Le budget étant l'un des instruments essentiels de la réalisation des objectifs destinés à faire avancer l'UE, son réexamen devra être entrepris sur la base d'une large réflexion approfondie concernant le rôle et les aspirations de l'Union à 27.

6.3 Le CESE est d'avis qu'il y aura donc lieu, sur la base de cette consultation, d'établir un consensus à l'intérieur et à l'extérieur des institutions autour des politiques jugées fondamentales pour l'avenir de l'Europe. Il faudra ensuite déterminer comment l'Union européenne a renforcé son rôle et son champ d'intervention dans ces secteurs. Ces démarches devront de préférence s'effectuer à la lumière du nouveau traité.

6.4 S'agissant des décisions relatives aux politiques qui devront être au cœur de l'action de l'Union dans les prochaines années, il conviendra d'analyser avec attention toutes les incohérences et les retards constatés dans le passé, notamment dans le système de financement, de façon à ne pas répéter les mêmes erreurs.

⁽⁶⁾ Parlement européen, *Rapport sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne* (A6-0066/2007) du 13 mars 2007 (rapporteur: M. Alain LAMASSOURE).

⁽⁷⁾ Cf. paragraphe 2.1 de la communication SEC(2007) 1188.

6.5 Parmi les divers domaines d'intervention et les politiques plus spécifiques décrits par la Commission dans le document de consultation comme autant de défis pour l'avenir, il faudra mettre particulièrement l'accent, y compris d'un point de vue économique, sur les interventions en faveur de la cohésion économique et sociale. Depuis le récent élargissement de l'Union notamment, les disparités se sont accentuées et le réexamen du budget doit également être l'occasion de continuer à promouvoir le développement des régions les moins avancées, pour l'évidente raison que le progrès économique et social, y compris celui des zones les moins prospères de l'Union, se répercute positivement sur l'ensemble des États membres et leurs économies.

6.6 De surcroît, la solidarité et la justice sociale doivent rester, comme déjà indiqué, des valeurs inspiratrices de l'action de l'UE. Face à des défis comme par exemple l'immigration, l'UE doit savoir projeter son rôle et son modèle social à l'extérieur de ses frontières. Pour ce faire, elle dispose d'instruments, notamment financiers, ayant pour objet d'éliminer dans les pays d'origine les causes de l'émigration.

6.7 Relever le défi du changement climatique est devenu une priorité de plus en plus importante pour l'Europe, et cela devrait apparaître à l'avenir dans les priorités en matière de dépenses. Des moyens supplémentaires devraient être engagés dans la recherche et le développement de technologies de pointe dans le domaine de l'énergie et du transport, ainsi que pour développer des méthodes de captage et de stockage du carbone. D'importants moyens devraient être également mis à disposition pour soutenir des mesures d'adaptation et de prévention dans les pays moins développés, et pour soutenir les investissements visant à réduire les émissions de carbone dans les économies émergentes.

7. Rapprocher les citoyens européens des politiques budgétaires

7.1 La structure même du budget, qui nécessite des réformes indispensables, a contribué à la crise institutionnelle de l'Union européenne: le débat à courte vue qui s'est engagé ces dernières années à propos des ressources propres contribue à donner une mauvaise image de l'Union dans la situation actuelle. La complexité, l'absence de lisibilité et l'existence de dérogations et d'exceptions sont autant d'éléments qui s'écartent des principes de l'intégration européenne et contribuent à nourrir l'euroscépticisme.

7.2 Compte tenu également des difficultés rencontrées pour l'adoption du traité constitutionnel d'abord et du traité de Lisbonne ensuite, le budget et son nécessaire réexamen ne doivent pas eux aussi donner des raisons de croire que l'argent des citoyens européens finance un «puits sans fond», ce pourquoi il convient d'établir un lien plus explicite entre les dépenses et les résultats obtenus.

8. Quel avenir pour les ressources propres?

8.1 Le débat sur les modalités de financement de l'Union est l'un des aspects les plus discutés dans le cadre du réexamen du budget. Le cadre actuel de financement du budget (qui a été rappelé au paragraphe 3.7) se démarque objectivement d'un financement essentiellement basé sur des ressources propres. Dans l'optique de la révision, les options vont de l'introduction d'une nouvelle ressource propre qui se substituerait aux précédentes formes de financement à des solutions privilégiant le RNB des États membres.

8.2 Le Parlement européen, avec sa résolution sur «L'avenir des ressources propres de l'Union européenne», adoptée en mars

dernier (rapporteur: LAMASSOURE) ⁽⁸⁾, a critiqué la structure actuelle du budget et son financement, dont il a proposé une réforme en deux phases qui relèvent toutefois d'une seule décision. La première phase, transitoire, aboutirait à une amélioration du système actuel des contributions nationales, tandis que la deuxième phase doit conduire à la création, selon le PE, d'une ressource propre qui remplace les mécanismes en place.

8.3 En répétant que l'introduction d'une taxe européenne ne serait en rien révolutionnaire en ce sens qu'elle n'aurait aucune incidence sur les charges pesant sur les contribuables, le PE énonce les critères auxquels le nouveau système serait tenu de se conformer: suffisance, stabilité, visibilité et simplicité, faibles coûts de mise en œuvre, affectation efficace des ressources, équité verticale (redistribution), équité horizontale (impact égal sur tous les contribuables européens) et contributions équitables (conformité avec la richesse et la prospérité des différents États).

8.4 Partant du constat qu'il a dressé à plusieurs reprises quant à une insuffisance du budget européen eu égard aux objectifs que l'UE poursuit et aux défis qu'elle doit affronter, le CESE souhaite lancer une réflexion autour d'un impôt européen. L'on pourrait envisager, en se fondant sur une évaluation des différents degrés d'importance de la législation communautaire, d'utiliser les éventuelles sanctions appliquées aux pays qui ne respectent pas les obligations de transposition de certaines directives d'une importance essentielle, pour financer des projets d'intérêt européen.

8.5 Le CESE apprécie la cohérence de la résolution du Parlement et les nombreuses propositions avancées dans ce document, dont il rejoint l'analyse en ce qui concerne l'actuel état de santé du budget et la nécessité de son réexamen. Mais il souhaite parallèlement attirer l'attention sur les difficultés que présenterait l'introduction d'un tel système. L'introduction d'un financement fondé sur une «taxe européenne» se heurterait sans aucun doute à de fortes résistances, en raison notamment de problèmes de communication avec les citoyens.

8.6 À cet égard, l'Union européenne devra déployer davantage d'efforts pour mettre pleinement l'accent, parallèlement au soutien apporté à la compétitivité, sur la sauvegarde et la promotion de la cohésion, de l'environnement, de l'emploi et du modèle social européen.

8.7 Le CESE est d'avis qu'il faudra rechercher, s'agissant des décisions qui seront prises dans le cadre de la réforme du financement du budget de l'UE, des solutions qui, en évitant les dérogations et les exceptions, privilégieront la capacité contributive de chaque État membre, au nom des principes d'équité, d'égalité et de solidarité. Le Comité soutient en outre que bien que le débat sur les ressources soit d'une importance fondamentale, il ne doit pas éclipser ni reléguer au second plan la discussion sur les choix stratégiques, le rôle et les politiques de l'Union.

9. Pour des modalités d'exécution du budget transparentes et efficaces

9.1 L'exécution du budget est une autre des importantes questions soumises à révision. La transparence, la fiabilité et la lisibilité sont des critères jouant un rôle particulièrement important à ce stade. De plus, c'est notamment au travers de l'exécution budgétaire que les citoyens européens entrent en contact

⁽⁸⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+WORD+V0//FR>.

avec l'action de l'UE et en jugent les résultats concrets. Il faudra en outre veiller à synchroniser le cycle budgétaire avec celui des mandats institutionnels du Parlement européen, de la Commission et du Conseil européen.

9.2 Le CESE estime qu'il y a lieu de développer encore les efforts d'information des citoyens européens concernant les résultats atteints par les politiques et par les fonds européens, et ce pour deux raisons essentielles: 1) pour des motifs de transparence; 2) pour combattre l'euroscepticisme et une information qui, de manière souvent tendancieuse, tend à privilégier les échecs, pourtant moins nombreux, par rapport aux succès.

9.3 S'agissant de la stabilité des cadres financiers et de leur flexibilité interne, le CESE considère que les stratégies à long terme de l'Union européenne (par exemple emploi, recherche et développement, environnement, énergie) doivent se prévaloir d'une certaine continuité, tandis qu'une certaine marge de flexibilité — permettant de s'adapter aux circonstances changeantes et de garantir une réaction rapide — devrait être réservée aux priorités à court terme, en accordant surtout, dans de tels cas, une marge de manœuvre pour l'action des États membres.

9.4 La discussion sur l'exécution budgétaire doit inévitablement porter aussi sur la gestion du budget et les responsabilités y afférentes. Aujourd'hui, les États membres gèrent directement 80 % du budget, les 20 % restants relevant de la compétence de la Commission européenne, laquelle a toutefois la responsabilité de l'ensemble de l'exécution budgétaire. Le CESE souligne que cette répartition devrait elle aussi être réexaminée afin d'en évaluer la pertinence dans la situation actuelle.

9.5 À ce propos, il y a lieu de prêter la plus grande attention au nouveau traité, qui modifie l'article 274 comme suit: au premier alinéa, le début de la phrase «La Commission exécute le budget» est remplacé par: «La Commission exécute le budget en coopération avec les États membres»; le deuxième alinéa est remplacé par: «Le règlement prévoit les obligations de contrôle et d'audit des États membres dans l'exécution du budget ainsi que les responsabilités qui en découlent. Il prévoit aussi les responsabilités et les modalités particulières selon lesquelles chaque institution participe à l'exécution de ses dépenses propres».

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des votes exprimés, ont été rejetés au cours du débat (article 54, paragraphe 3, du règlement intérieur):

Paragraphe 1.3

Supprimer le paragraphe:

~~«La définition des politiques budgétaires ne peut s'opérer indépendamment d'un choix de fond entre le fédéralisme et le système intergouvernemental. En outre, il va de soi que le degré de progrès de l'intégration européenne se mesure également à la lumière des modalités de financement du budget.»~~

Résultat du vote

Voix pour: 40 Voix contre: 87 Abstentions: 10

Paragraphe 7.3

À la suite de l'actuel paragraphe 7.2, insérer un nouveau paragraphe 7.3 qui s'énonce comme suit:

«L'une des principales sources de préoccupation concernant le système actuel de finances de l'UE est que l'on est incapable de gérer ces finances de manière à ce que les auditeurs signent les comptes. La comédie qui revient chaque année, à savoir que les auditeurs refusent de signer la majeure partie des dépenses donne lieu à une très mauvaise publicité dans les États membres. Tout nouveau système doit résoudre ce problème.»

Résultat du vote

Voix pour: 37 Voix contre: 94 Abstentions: 12

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de directive du Conseil modifiant diverses dispositions de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

COM(2007) 677 final

(2008/C 204/24)

Le 22 novembre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de directive du Conseil modifiant diverses dispositions de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée»

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 20 février 2008 (rapporteur unique: M. BURANI).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 123 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

1. Introduction

1.1 La «directive TVA» ⁽¹⁾ entrée en vigueur en 2007 a réuni en un texte unique les dispositions en matière de TVA adoptées et modifiées au fil des années. La mise en œuvre de cette directive a mis en évidence un certain nombre de difficultés pratiques ou de problèmes qui ont fait l'objet d'observations ou de propositions de la part d'entreprises et de certains États membres. Après les avoir examinées, la Commission a décidé d'élaborer les propositions de modification qui font l'objet de la proposition à l'examen.

1.2 Les modifications sont de nature diverse et ont trait à différents aspects. Souhaitant éviter toute lourdeur administrative et procédurale, la Commission a choisi, à juste titre de l'avis du Comité, de regrouper l'ensemble de ces modifications dans une seule et même proposition.

2. Le contenu de la proposition

2.1 Certaines modifications concernent le secteur de l'énergie, dont le régime fiscal a été défini à l'origine dans une directive de 2003 ⁽²⁾ et transposé par la suite dans la directive TVA. En raison des termes techniques utilisés, le champ d'application de la directive s'est révélé trop restreint et ne correspondant pas à la réalité économique. En particulier, elle faisait figurer au nombre des «produits énergétiques» soumis à accises le gaz naturel livré au moyen de gazoducs ou de navires transporteurs, l'énergie électrique ainsi que la chaleur et le froid livrés au moyen de réseaux de chaleur ou de froid («télédistribution»). La Commission propose d'exonérer ces produits de l'application de la TVA.

2.2 La Commission prévoit de taxer les sources d'énergie susmentionnées dans l'État membre de destination des prestations de services liées à la fourniture d'un accès. La proposition

simplifie en outre les procédures qui permettent aux États membres d'appliquer un taux de TVA réduit.

2.3 S'agissant des dérogations, lors de leur adhésion la Bulgarie et la Roumanie avaient été autorisées à octroyer une franchise de taxe aux petites entreprises et à continuer d'exonérer les transports internationaux de personnes de la TVA. Aucun changement n'est apporté à cet égard, il a simplement paru utile de faire figurer ces dérogations dans le texte de la directive TVA, comme c'est le cas pour les autres États membres.

2.4 En ce qui concerne le droit à déduction, la proposition introduit, ou plutôt clarifie, un principe évident et inscrit dans la philosophie qui sous-tend la TVA: lorsque des biens immeubles à usage mixte sont affectés au patrimoine de l'entreprise, l'exercice initial de la déduction est limité à la proportion de l'usage professionnel effectif. Un système de rectification est prévu pour prendre en compte les variations dans le temps entre l'usage professionnel et non professionnel des biens en question.

3. Observations et conclusions

3.1 Les propositions figurant aux paragraphes 2.3 et 2.4 n'appellent aucune observation particulière. Il s'agit simplement, dans le premier cas, de la régularisation d'une précédente omission et, dans le second, d'une mise au point, nécessaire même si elle est évidente, d'un principe de base largement reconnu et appliqué.

3.2 S'agissant des paragraphes 2.1. et 2.2, le CESE juge valable la proposition visant à adapter la législation à la réalité économique et à appliquer un traitement fiscal identique aux différentes sources d'énergie.

3.3 En conclusion, le CESE marque son accord sur la proposition de la Commission.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Directive du Conseil 2006/112 du 28.11.2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

⁽²⁾ Directive du Conseil 2003/92/CE du 7.10.2003

Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine: le rôle de la société civile»

(2008/C 204/25)

Le 16 février 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur

«Les relations entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine: le rôle de la société civile».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 janvier 2008 (rapporteur: M. Miklós BARABÁS).

Lors de sa 443^e session plénière des 12 et 13 mars 2008 (séance du 12 mars 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 125 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Synthèse et principales conclusions

1.1 Le CESE reconnaît les progrès notables qu'a accomplis l'ancienne République yougoslave de Macédoine s'agissant de développer et de stabiliser ses relations avec l'UE, dans l'optique de rejoindre, à terme, le rang de ses États membres. Le statut de pays candidat qu'elle a obtenu constitue une reconnaissance des avancées réalisées jusqu'à présent. Le CESE apprécie ces développements positifs à la lumière des conséquences politiques, économiques et sociales des conflits dans la région, des défis de la période de transition et de la mise en œuvre de l'accord-cadre d'Ohrid.

1.2 Le CESE est prêt à soutenir l'ancienne République yougoslave de Macédoine dans ses efforts pour ouvrir les négociations d'adhésion le plus tôt possible, et de préférence en 2008.

1.3 À la lumière de l'engagement pris par le CESE et les représentants des milieux économiques et sociaux de l'ancienne République yougoslave de Macédoine de renforcer le dialogue et la coopération entre la société civile organisée de l'Union européenne et celle de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, il est nécessaire de préparer le terrain pour l'entrée de cette dernière dans l'Union européenne. Dans le cadre de ce processus, la création d'un comité consultatif mixte avec le CESE joue un rôle de premier ordre. La désignation des membres de l'ancienne République yougoslave de Macédoine de cet organe conjoint devrait être le résultat d'un processus ouvert, transparent et démocratique.

1.4 Dans le contexte de l'adhésion du pays à l'Union européenne, le CESE souligne le rôle clé de la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques et de la législation (programme de réforme) en vue de préparer l'adoption de l'acquis communautaire. Pour promouvoir ce processus, il conviendrait d'impliquer la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine dans les négociations d'adhésion.

1.5 Il conviendrait de créer des conditions permettant aux différentes fédérations syndicales de coexister sur un pied d'égalité. Pour créer un environnement favorable à une telle évolu-

tion, il est nécessaire d'adopter une législation spécifique sur les syndicats et de reconsidérer et réduire l'exigence actuelle (fixée à 33 % des travailleurs) pour l'obtention du statut de partenaire contractuel dans le cadre des négociations collectives. Il s'agirait d'une contribution importante pour l'avènement d'un dialogue social renforcé et du plein respect des droits syndicaux.

1.6 Il convient d'améliorer les conditions favorisant le développement et la coopération des organisations patronales et de modifier le cadre juridique de manière à définir des critères clairs pour leur participation au Conseil économique et social (CES).

1.7 Le rôle du Conseil économique et social de l'ancienne République yougoslave de Macédoine devrait être renforcé. Il conviendrait que la représentativité de ce dernier soit accrue et que tous les acteurs concernés et notamment les organisations de la société civile y participent. Une telle démarche permettrait de créer une base institutionnelle solide pour nouer un dialogue constructif au sujet des questions économiques et sociales, sur la base d'un véritable partenariat. Pour qu'un tel développement puisse s'accomplir, il conviendrait qu'un nouveau cadre juridique soit élaboré avec la participation des acteurs concernés, et qu'il soit ensuite rapidement adopté.

1.8 Le CESE exprime sa vive préoccupation face aux niveaux particulièrement élevés qu'ont atteints les taux de pauvreté et de chômage et appelle le gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine à proposer des politiques efficaces pour lutter contre la pauvreté et renforcer la cohésion sociale.

1.9 L'allocation des ressources publiques et des fonds communautaires devrait être plus favorable aux pauvres et être basée sur la solidarité et la cohésion sociale, afin de réduire les inégalités régionales et ethniques existantes. Des mesures spécifiques s'imposent pour améliorer la situation des Roms.

1.10 Le CESE salue les efforts déployés et l'adoption de la stratégie du gouvernement pour la coopération avec la société civile, considérant qu'il s'agit d'un pas en direction de la mise en place d'un environnement plus favorable au développement de la société civile organisée et d'une contribution à la réalisation d'un dialogue civil effectif et constructif.

1.11 Parallèlement au renforcement de la participation civique, les capacités des partenaires sociaux et civils devraient être développées. À cet égard, le dispositif de soutien financier direct et indirect du gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine revêt une importance notable. En outre, des programmes d'enseignement spécifiques sur le rôle de la société civile devraient être introduits dans les écoles.

2. Introduction

2.1 Le 9 avril 2001, l'ancienne République yougoslave de Macédoine a été le premier pays des Balkans occidentaux à signer, par échange de lettres, un accord de stabilisation et d'association, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2004.

2.2 L'ancienne République yougoslave de Macédoine a posé sa candidature officielle pour l'entrée dans l'UE le 22 mars 2004. Le 9 novembre 2005, la Commission européenne a émis un avis favorable sur sa candidature et le 16 décembre 2005, le Conseil européen a décidé d'accorder à l'ancienne République yougoslave de Macédoine le statut de pays candidat.

2.3 Lors de la quatrième réunion du Conseil de stabilisation et d'association UE-ancienne République yougoslave de Macédoine, tenue le 24 juillet 2007, il a été pris acte de l'engagement ferme du pays d'accélérer le rythme des réformes. Le Conseil de stabilisation et d'association a également exprimé son soutien en faveur de la création de comités consultatifs mixtes avec le CESE et le Comité des régions.

2.4 Le dernier rapport de suivi sur l'ancienne République yougoslave de Macédoine, qui a été publié le 6 novembre 2007, évalue les progrès que le pays a accomplis dans plusieurs domaines, tout en recensant les défis importants qu'il lui reste encore à relever.

2.5 Dans la perspective d'une ouverture prochaine des négociations d'adhésion, le CESE souhaite attirer l'attention sur le rôle clé de la société civile. Aussi le présent avis sera-t-il centré sur la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et son environnement, les chances et les défis auxquels elle est confrontée, le dialogue social et civil dans le pays, ainsi que les relations avec l'UE et les pays des Balkans occidentaux.

3. Traits caractéristiques de la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine

3.1 C'est à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle que remonte l'émergence de la société civile, qui a exercé une forte influence sur l'ensemble du développement social. Les cercles littéraires et culturels, les structures caritatives ainsi que d'autres initiatives citoyennes ont servi de base au développement d'organisations culturelles et sportives et de diverses organisations professionnelles. Celles-ci sont restées sous le contrôle du pouvoir politique au cours de la période socialiste. L'indépendance en 1990 et la période de transition vers un système de

démocratie parlementaire ont fortement contribué au renforcement du rôle de la société civile dans le pays.

3.2 Les évolutions politiques qu'a connues le pays ont fortement joué en faveur de la réémergence de la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine au début des années 1990, en ouvrant la voie à la création d'une société civile indépendante, diversifiée et axée sur les services. Une autre caractéristique de cette société civile est d'être animée par des valeurs dans l'accomplissement de son activité, qui est essentiellement régulée par une forte approche normative.

3.3 La société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine se caractérise en outre par un niveau et un degré limités de participation des citoyens. Même si l'on constate que l'action politique non partisane de l'ancienne République yougoslave de Macédoine s'accroît, les citoyens ne sont encore qu'une minorité (moins de 30 %) à participer aux activités de la société civile (dons de bienfaisance, participation à des organisations de la société civile (OSC), bénévolat, action communautaire collective, etc.).

4. Contexte général

4.1 Contexte politique: l'accord-cadre d'Ohrid et l'État de droit

4.1.1 L'accord-cadre d'Ohrid⁽¹⁾, conclu en août 2001, et l'instauration de l'État de droit comptent parmi les principaux facteurs de stabilité politique du pays. L'accord-cadre d'Ohrid a contribué à permettre de relever les défis liés à la diversité de l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Il a également concouru à l'instauration des bases de la stabilité et du développement et a eu pour effet de rythmer la vie politique, sociale, économique et interethnique.

4.1.2 Après les élections parlementaires de 2006 et la formation du nouveau gouvernement de centre-droit, il s'imposait de trouver un nouvel équilibre. Il était nécessaire que le gouvernement s'engage dans un dialogue politique et obtienne le soutien de toutes les forces politiques pour la mise en œuvre de l'agenda arrêté pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine en vue de son entrée dans l'Union européenne. Des progrès ont été accomplis pour nouer un dialogue politique constructif sur des questions d'une importance fondamentale au niveau national. Ce processus pourrait néanmoins se heurter aux tensions politiques continues qui font obstacle à la bonne gouvernance et l'édification d'institutions démocratiques efficaces.

4.1.3 On note également des avancées considérables concernant la mise en œuvre de la partie législative de l'accord-cadre d'Ohrid, dont les dispositions ont été intégrées à la Constitution moyennant des amendements apportés à celle-ci par le Parlement, ainsi qu'en matière de représentation équitable des communautés dans l'administration publique. La part de la population estimant que les relations interethniques constituent

(¹) Au début de l'année 2001, l'ancienne République yougoslave de Macédoine a été frappée par des conflits armés et des crises dans les relations entre les différentes communautés ethniques. La solution politique aux crises a été l'accord-cadre (également connu sous le nom d'accord d'Ohrid) conclu entre les quatre partis politiques principaux et garanti par le Président de la République et la Communauté internationale (UE et USA) le 13 août 2001, à Ohrid. L'accord-cadre vise à préserver l'intégrité et le caractère unitaire de l'État, à promouvoir la démocratie et à développer la société civile, à encourager l'intégration euro-atlantique et à développer la société multiculturelle, en associant équitablement les communautés ethniques. La partie législative de l'accord-cadre a été appliquée en plus ou moins quatre ans, en juillet 2005.

le principal problème du pays est passée de 41,4 % en juillet 2001 à 1,4 % en mars 2007. 19,7 % des citoyens jugeaient ces relations «très mauvaises» en janvier 2005 contre 7,6 % en mars 2007 (?).

4.1.4 Des progrès ont été enregistrés en matière d'enseignement à destination des communautés, de représentation équitable et de décentralisation. Dans la mesure où cet accord constitue un cadre de référence, il laisse une marge d'interprétation et ouvre la possibilité de solliciter des mesures complémentaires. De nouveaux défis pourraient être relevés concernant l'utilisation des langues (loi sur l'usage des langues, bilinguisme à Skopje), le statut des anciens combattants de la communauté albanaise, l'organisation territoriale (Kičevo en 2008) et la situation des communautés plus petites et dispersées comme les Turcs, les Roms, les Serbes, les Bosniaques et les Valaques, qui représentent 10,6 % de la population.

4.1.5 La situation de la communauté Rom continue à constituer une source de préoccupation, bien que le pays participe activement à la «Décennie de l'inclusion des Roms 2005-2015».

4.1.6 Par le passé, des lenteurs (trop) importantes ont été constatées dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine dans la mise en place de mesures destinées à renforcer l'État de droit, ce qui est dû principalement aux faiblesses structurelles qui caractérisent la mise en œuvre des lois et le fonctionnement des tribunaux, à la politisation et à la faiblesse de l'administration publique, à la corruption et au crime organisé. On note aujourd'hui certains progrès dans ces domaines. Le cadre juridique pour le renforcement de l'indépendance et de l'efficacité du système judiciaire est largement en place, des amendements ayant été apportés à la Constitution en décembre 2005. La lutte contre la corruption figure parmi les priorités du gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine. En mai 2007, le nouveau programme national pour la prévention et la répression de la corruption a été adopté. Une volonté politique forte reste toutefois nécessaire pour accélérer les efforts qui permettront de lutter efficacement contre la corruption.

4.2 Contexte socioéconomique: une croissance sans emplois

4.2.1 L'ancienne République yougoslave de Macédoine, qui était moins développée que les autres républiques de l'ancienne fédération de Yougoslavie, a connu une crise économique au cours des six années précédant son indépendance. Les premières années de l'indépendance ont été marquées par une instabilité macroéconomique et un creusement du déficit budgétaire. La crise qu'a connue la région, l'embargo décrété par la Grèce, les sanctions des Nations unies contre la République fédérale de Yougoslavie et la crise du Kosovo ont eu des retombées négatives sur la situation économique et politique de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et ont directement influé sur son incapacité à se concentrer sur ses propres réformes politiques et économiques.

4.2.2 L'ancienne République yougoslave de Macédoine connaît aujourd'hui une stabilité macroéconomique relative fondée sur un large consensus concernant les politiques économiques, et elle s'achemine vers une libéralisation commerciale accrue (elle est membre de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Accord de libre-échange centre-européen). Toutefois, il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un pays économiquement développé.

4.2.3 Il se caractérise en conséquence par des niveaux élevés de pauvreté, 29,8 % de la population de l'ancienne République yougoslave de Macédoine vivant en dessous du seuil de pauvreté. Il existe un lien direct entre ces niveaux de pauvreté et un taux de chômage extrêmement élevé (36 %).

4.2.4 La pauvreté, l'exclusion sociale et le niveau élevé de chômage, auxquels s'ajoute le mauvais fonctionnement des marchés du travail, sont les conséquences (négatives) d'une faible croissance économique (environ 4 %), d'une organisation inappropriée des entreprises (et en particulier des performances insuffisantes des PME), d'un marché du travail rigide, d'un système d'enseignement peu performant ainsi que d'une forte croissance démographique. Jusqu'à présent, le gouvernement a souvent eu recours à des mesures de protection sociale en vue d'éradiquer la pauvreté, sans appliquer de politique active en matière d'emploi.

4.2.5 Cela étant, le taux de croissance de 7 % qu'a enregistré le PIB au cours du premier trimestre 2007 pourrait constituer le signal tant attendu du début d'un cycle de développement économique plus dynamique.

4.3 Contexte socioculturel: un manque de confiance généralisé

4.3.1 Les relations sociales sont caractérisées par un manque généralisé de confiance, de tolérance et de civisme. La confiance envers les institutions publiques est faible. L'année dernière a toutefois été marquée par une hausse de la confiance accordée au gouvernement.

4.3.2 D'après l'enquête «World Values Survey», l'indicateur de tolérance est de 2,08, ce qui signifie que la société de l'ancienne République yougoslave de Macédoine se caractérise par un faible niveau de tolérance. On note une forte intolérance envers les groupes marginalisés comme les toxicomanes, les alcooliques, les homosexuels ou les Roms. Le civisme, qui peut être évalué en fonction de la fréquence du non-paiement des services publics (transports, eau, etc.) et des impôts, ainsi que de la tendance à profiter des allocations versées par l'État, est également faible.

5. Société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine

5.1 Environnement légal

5.1.1 Le droit d'association est inscrit dans la Constitution (article 20) et réglementé par la loi sur les associations de citoyens et les fondations, qui a été adoptée en 1998.

5.1.2 L'activité des syndicats et des associations patronales n'est pas suffisamment réglementée: seuls quelques articles du code du travail et du droit des affaires lui sont en effet consacrés. Il est nécessaire d'établir d'urgence des conditions équitables pour les partenaires sociaux, afin, en particulier, de garantir leur indépendance. Les chambres de commerce font quant à elles l'objet d'une loi séparée.

5.1.3 En dépit des améliorations récentes (notamment la loi sur les donations et le parrainage), les règles fiscales applicables aux organisations de la société civile et aux avantages fiscaux pour le mécénat font obstacle à tout développement futur.

(?) «Early Warning Report — Macedonia» (Rapport d'alerte précoce — ancienne République yougoslave de Macédoine), Programme des Nations unies pour le développement, Skopje, juin 2007.

5.1.4 Une nouvelle loi sur les associations de citoyens et les fondations est en cours de préparation. Parmi les principaux changements attendus devraient notamment figurer une nouvelle amélioration dans le domaine des droits relatifs à la mise en place des organisations de la société civile, la réglementation de leurs activités économiques et l'instauration d'un statut d'organisation d'intérêt public.

5.2 *Aperçu de la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine*

5.2.1 Diversité et représentativité des organisations de la société civile

5.2.1.1 La société civile organisée de l'ancienne République yougoslave de Macédoine est composée de syndicats, d'organisations de citoyens et de chambres de commerce, ainsi que d'Églises et de communautés religieuses. Les associations patronales constituent une nouveauté pour le pays et les chambres de commerce (qui sont au nombre de deux au niveau national: la *Chambre d'économie de Macédoine*, SKM, et l'*Union des chambres de commerce*, USKM), continuent à être considérées comme des organisations représentatives du secteur privé.

5.2.1.2 Les relations entre les organisations patronales sont d'autant plus complexes qu'une seule d'entre elles (l'*Association des employeurs de Macédoine*, (ZRM) est membre du Conseil économique et social (CES) de l'ancienne République yougoslave de Macédoine. L'autre, la *Confédération des employeurs de la République de Macédoine* (KRM) s'efforce d'obtenir du CES de l'ancienne République yougoslave de Macédoine qu'il adopte une attitude plus ouverte et inclusive.

5.2.1.3 Les syndicats sont regroupés au sein de quatre confédérations: la *Fédération des syndicats de Macédoine* (SSM), la *Confédération des syndicats indépendants* (KNS), la *Confédération des organisations syndicales de Macédoine* (KSS) et l'*Union des syndicats libres et autonomes* (UNS). Leurs relations sont marquées par des rivalités et parfois même des comportements hostiles résultant de conflits personnels. Cette situation affaiblit considérablement leur position dans les négociations, en particulier vis-à-vis du gouvernement.

5.2.1.4 Il existe 5 289 OSC répertoriées dans le pays (chiffres de 2003). En tant que composantes de la société civile, presque tous les groupes sociaux sont représentés, avec une participation plus faible des communautés pauvres, rurales et des groupes ethniques, en particulier de la communauté ethnique albanaise. Un nombre important d'organisations (43 %) sont concentrées dans la capitale, Skopje, et les OSC sont quasi inexistantes dans les zones rurales.

5.2.2 Niveaux d'organisation et relations

5.2.2.1 Il existe environ 200 organismes encadrant les OSC dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. La majorité des organisations de la société civile sont membres d'une union, fédération, plateforme ou autre organe faitier, structuré par type d'OSC ou groupe visé. Ces organes faitiers jouent un rôle substantiel dans la consolidation de la société civile du pays.

5.2.2.2 Les carences en matière de communication, de coordination et de coopération constituent un défi qu'il appartient à la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine de relever. L'interaction/le dialogue sont pratiquement inexistantes au sein des organisations patronales, syndicales et des autres OSC. Toutefois, la *plateforme civile de Macédoine* et les

29 membres qui la composent offrent un exemple positif en la matière.

5.3 *Forces et faiblesses de la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine*

5.3.1 La force de la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine réside dans la place qu'elle accorde aux citoyens et les grandes valeurs de paix, d'égalité entre hommes et femmes et de durabilité environnementale qu'elle défend.

5.3.2 C'est dans le domaine du renforcement de la position des citoyens, et notamment des femmes et des groupes marginalisés, que la société civile se montre la plus efficace. La participation des femmes à la vie politique (Parlement, collectivités et OSC) s'est notamment accrue.

5.3.3 Les organisations environnementales ont fait figure d'exemple au cours de la période 1996-2001, lorsque, à la suite des initiatives qu'elles ont prises à cette fin, le gouvernement a effectivement intégré la dimension de la durabilité environnementale dans ses politiques. Elles disposent, aujourd'hui encore, d'un véritable potentiel pour jouer un rôle positif à l'avenir.

5.3.4 Le pluralisme existe et il est pratiqué par tous les principaux acteurs concernés de la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, bien que les possibilités de dialogue doivent encore être développées et renforcées au niveau intrasectoriel.

5.3.5 Les faiblesses de la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine se situent au niveau de son action en matière d'éradication de la pauvreté, de transparence et d'autorégulation, de pratique de la démocratie, et dans l'indifférence qui caractérise les rapports entre la société civile et le secteur privé, ainsi que l'insuffisance des ressources et le manque de diversification des sources de soutien financier (il existe, à l'heure actuelle, une forte dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds étrangers).

5.3.6 L'héritage du passé, auquel viennent s'ajouter des différences en matière de positionnement et d'attitude des organisations à l'égard les unes des autres (et de l'État), d'ailleurs souvent empreintes d'une certaine «charge émotionnelle», entravent considérablement le dialogue et l'action.

5.3.7 La confiance qu'accorde l'opinion publique aux Églises et aux communautés religieuses est élevée; elle est modérée pour les organisations citoyennes et faible à l'égard des chambres de commerce et des syndicats, ce en raison du sentiment que la situation des travailleurs se dégrade et que rien n'est fait pour y remédier.

6. **Le dialogue social et civil et la mise en place d'un comité consultatif mixte (CCM) avec le CESE**

6.1 *Dialogue social*

6.1.1 Contexte

L'ancienne République yougoslave de Macédoine est membre de l'Organisation internationale du travail (OIT) et a ratifié la plupart de ses conventions. Parmi celles qui ont fait l'objet d'une ratification récente figurent la convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants (C182) ratifiée en 2002 et la convention sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail (C144) ratifiée en 2005.

6.1.2 Conseil économique et social de l'ancienne République yougoslave de Macédoine

Le cadre institutionnel destiné au dialogue social, et notamment au dialogue tripartite tel qu'il est pratiqué dans le cadre du Conseil économique et social de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, n'en est qu'à ses débuts. Le Conseil économique et social mis en place en 1996 gère, au niveau national, le dialogue tripartite (dans lequel les syndicats et les employeurs travaillent en partenariat avec le gouvernement). Toutefois, la composition du Conseil est relativement peu diversifiée, celui-ci étant exclusivement composé de représentants de la *Fédération des syndicats de Macédoine* (SSM), de l'*Association des employeurs de Macédoine* et présidé par le ministre du travail et de la politique sociale.

6.1.3 Cette situation est sérieusement remise en question par les organisations patronales et syndicales non membres du Conseil économique et social, qui critiquent vivement ses travaux. Il semble qu'un consensus se dégage, y compris au niveau du gouvernement, quant au fait qu'il conviendrait de modifier et de clarifier le cadre juridique actuel concernant la définition des critères de participation au CES. De longues discussions devraient néanmoins être nécessaires avant de pouvoir trouver une solution satisfaisante et définir un nouveau cadre juridique pour le CES.

6.1.4 Négociation collective

Il existe deux conventions collectives générales pour les secteurs public et privé et près de 24 conventions collectives sectorielles. Pour qu'un syndicat puisse se voir octroyer le statut de partenaire social dans le cadre des négociations collectives, il faut aujourd'hui qu'il rassemble 33 % des travailleurs concernés. Cette disposition fait l'objet de vives critiques de la part de plusieurs syndicats qui appellent à une réduction substantielle de ce seuil. L'expérience montre en outre qu'il peut être difficile de prouver qu'une organisation a véritablement atteint ce seuil.

6.2 Le dialogue civil à la lumière de la nouvelle stratégie du gouvernement

6.2.1 La première phase des relations entre le gouvernement et les OSC a été marquée par des contacts et des arrangements ad hoc. C'est en novembre 2004 qu'a été franchie la première étape sur la voie de relations institutionnalisées, avec la création d'une unité Société civile au sein du gouvernement.

6.2.2 En janvier 2007, une stratégie de coopération du gouvernement avec la société civile a été adoptée, de même qu'un programme d'action destiné à sa mise en œuvre. Ce document a été le résultat d'un véritable processus de consultation.

6.2.3 La stratégie a pour principaux objectifs: la participation de la société civile au processus décisionnel, son implication dans le processus d'intégration européenne, la création de conditions plus favorables pour son fonctionnement, la révision à la hausse et l'amélioration du cadre juridique en vue d'optimiser les conditions dans lesquelles évolue la société civile, la mise en place d'une coopération interinstitutionnelle et intersectorielle.

6.3 Mise en place d'un comité consultatif mixte avec le CESE

6.3.1 Tous les acteurs concernés de l'ancienne République yougoslave de Macédoine attachent une grande importance à la

mise en place d'un CCM avec le CESE et appellent à ce que celle-ci intervienne au plus tôt.

6.3.2 Un CCM doté d'une composition adéquate peut constituer un instrument efficace non seulement pour rapprocher l'ancienne République yougoslave de Macédoine et sa société civile organisée de l'UE mais également pour promouvoir le dialogue entre les organisations de la société civile au niveau national.

6.3.3 Il est indispensable que tous les acteurs concernés consentent d'importants efforts pour s'assurer que les membres de l'ancienne République yougoslave de Macédoine du CCM soient sélectionnés de manière ouverte, transparente et démocratique, qu'ils jouissent d'une légitimité et soient représentatifs.

7. L'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'UE et les Balkans

7.1 État des relations UE-ancienne République yougoslave de Macédoine

7.1.1 Un «pays candidat»

L'ancienne République yougoslave de Macédoine dispose du statut de pays candidat et se prépare aux négociations d'adhésion avec l'Union européenne. Elle a été le premier pays des Balkans occidentaux à signer un accord de stabilisation et d'association (ASA) en avril 2001. Au cours du sommet de Thessalonique, qui s'est tenu du 19 au 21 juin 2003, les participants ont manifesté, pour la première fois, un soutien accru à l'entrée des pays des Balkans occidentaux dans l'UE. Le gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine a présenté ses réponses au questionnaire de la Commission européenne le 14 février 2005, sur la base desquelles la Commission a rendu un avis positif le 9 novembre 2005, et le Conseil européen du 16 décembre 2005 a pris la décision d'accorder à l'ancienne République yougoslave de Macédoine le statut de pays candidat.

7.1.2 Échanges commerciaux avec l'UE

En 2006, le montant total des exportations a atteint 1,43 milliard d'euros et celui des importations 2,25 milliards d'euros. Le commerce avec l'UE représentait 51,85 % des exportations, et 44 % des importations provenaient de ses États membres. Au sein de l'UE, les cinq principaux partenaires commerciaux du pays sont l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la Slovaquie et la Pologne.

Parmi les problèmes à résoudre en matière commerciale figurent notamment la faible intégration des services de gestion des frontières, le faible recours aux nouvelles technologies et aux procédures douanières sans support papier, la déclaration des produits, le manque de laboratoires de référence pour l'octroi des certificats (en particulier dans le domaine agricole).

7.1.3 Visas

La mobilité des personnes, en particulier dans le domaine des contacts professionnels, des échanges éducatifs et culturels, revêt une importance clé pour l'édification de ponts entre le pays et l'UE. Un accord en matière de réadmission et d'assouplissement des modalités d'obtention des visas a été signé avec l'UE le 18 septembre 2007, comme étape de transition vers l'instauration d'un régime commun de déplacement sans obligation de visa. Un dialogue sur un régime de déplacement sans obligation de visa a été lancé le 20 février 2008.

7.1.4 Aide de l'UE

Pour la période allant de 1992 à 2006, l'aide de l'UE à l'ancienne République yougoslave de Macédoine a atteint 800 millions d'euros. Les engagements financiers pour la période 2007-2009 sont de 210 millions d'euros.

7.2 *Le rôle de la société civile dans le processus d'intégration européenne*

7.2.1 L'intégration européenne constitue un défi important pour la société civile de l'ancienne République yougoslave de Macédoine. L'intégration européenne, et le processus d'adhésion qu'elle implique, jouent un rôle moteur pour le développement de la société civile. Les organisations de la société civile sont porteuses de nouvelles valeurs telles que la démocratie participative, l'insertion, l'égalité, la transparence et la responsabilité. Les OSC jouent également un rôle important en tant qu'intermédiaires entre une société balkanique traditionnelle, multiculturelle et multiethnique et l'Europe postmoderne.

7.2.2 Le gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine a commencé à reconnaître le rôle de la société civile dans le processus d'intégration de l'UE en l'élevant au rang de ses objectifs stratégiques.

7.2.3 Le soutien de l'UE à la société civile s'est accru après la mise en place du programme CARDS (assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation) en 2001. Plusieurs initiatives civiles ont bénéficié du soutien de

l'UE: une assistance technique a notamment été fournie pour l'élaboration d'une stratégie du gouvernement en faveur de la coopération avec la société civile et un soutien apporté à la *plateforme civique de Macédoine*.

7.3 *Pays voisins des Balkans et établissement de contacts*

7.3.1 L'ancienne République yougoslave de Macédoine joue un rôle actif en matière de coopération régionale à travers son implication dans le développement des relations bilatérales et d'une bonne politique de voisinage. Elle participe activement à plusieurs processus régionaux, et notamment à la mise en place d'un Conseil régional de coopération (processus de coopération en Europe du Sud-est (PCESE)), au traité instituant la Communauté de l'énergie, à l'espace aérien européen commun (EAEC), à l'initiative de coopération pour l'Europe du Sud-est (SECI) et à l'Accord de libre-échange centre-européen (ALECE). La presse nationale et locale a une responsabilité particulière à assumer dans ce contexte: il lui appartient de jouer un rôle positif dans le développement de ces processus.

7.3.2 On constate également un développement des réseaux et des interactions au niveau régional dans d'autres sphères, y compris celle de la société civile. Des exemples positifs d'actions conjointes peuvent être cités, avec une participation active de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, et notamment des organisations patronales, des syndicats et d'autres organisations de la société civile.

Bruxelles, le 12 mars 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS
